

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 4 No. 2

Fall 2004

## WELCOME

Welcome to the Fall 2004 issue of *Security and Defense Studies Review*, the *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*.

Bienvenido a la edición de otoño de 2004 de *Security and Defense Studies Review*, the *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*.

Bem vindo a edição do outono de 2004 da *Security and Defense Studies Review*, the *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*.

## EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editors and Editorial Board](#)

### Archive Editions

<a href="#">Spring 2004</a>	<a href="#">Summer 2002</a>
<a href="#">Fall 2003</a>	<a href="#">Winter 2001</a>
<a href="#">Spring 2003</a>	<a href="#">Spring 2001</a>
<a href="#">Winter 2002/2003</a>	

## SUBMISSIONS

*Security and Defense Studies Review* is currently accepting submissions for 2005 issues. [Click here](#) for more information.

## ARTICLES

### Research Articles

[Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno – PDF](#)  
Cristián Garay Vera

[Abstract](#)

[Biography](#)

[A Defesa Brasileiro e o Orçamento – PDF](#)  
João Henrique Pederiva

[Abstract](#)

[Biography](#)

[La disputa subestimada: Decisiones y oportunidades en el conflicto por las Islas Malvinas – Falklands – PDF](#)  
Gabriel Urchipia y José Torres

[Abstract](#)

[Biography](#)

### Essays

[Democratic Governments and the Military in Latin America: Brazil in a Comparative Perspective – PDF](#)  
Maria Celina D'Araujo

[Abstract](#)

[Biography](#)

**Security and Defense Studies Review** está aceptando manuscritos para el 2005. [Pulsa aquí](#) para más información.

**Security and Defense Studies Review** esta aceitando manuscritos para publicação nas edições para 2005. [Clique aqui](#) para mais informação.

[Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil – PDF](#)

Cláudio de C. Silveira

[Abstract](#)

[Biography](#)

#### RELATED SITES

- [Journal of Homeland Security](#)
- [Journal of Military and Strategic Studies](#)
- [Journals In International & Area Studies](#)
- [Journal of Political Science \(Chile\)](#)
- [Centre for Military and Strategic Studies](#)

#### SPECIAL ITEM

(Reprinted by Permission of the Canadian Defence and Foreign Affairs Institute)

[National Defense, National Interest: Sovereignty, Security and Canadian Military Capability in the Post 9/11 World – PDF](#)

Articles published in **Security and Defense Studies Review** are reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without express permission of the author. *Security and Defense Studies Review* must be cited as the source of original publication for articles appearing here.

[\[ Back \]](#)

title.gif

## **Editors and Editorial Board**

### **Editor**

**Richard D. Downie, Ph. D.**

*Director, CHDS*

### **Senior Editor**

**Herb Huser, Ph. D.**

*Professor (Retired) of National Security Studies  
Center for Hemispheric Defense Studies*

### **Editorial Board**

**Raúl Benítez Manaut**

*Investigador  
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades  
Universidad Autónoma de México*

**Ignacio Cosidó Gutiérrez**

*Jefe de Gabinete de la Guardia Civil  
Ministerio del Interior, España*

**Rut Diamint**

*Profesora  
Universidad Torcuato di Tella, Argentina*

**J. Samuel Fitch**

*Professor and Chair  
Department of Political Science  
University of Colorado at Boulder*

**Ivelaw Griffith**

*Provost and Professor of Political Science  
Radford University*

**Hal Klepak**

*Professor of War Studies and Latin America History  
Royal Military College of Canada*

**General (R) Edgardo Mercado Jarrín**  
*Universidad Científica del Sur, Perú*

**Richard Millett**  
*Professor Emeritus*  
*Southern Illinois University, Edwardsville*

**Eliezer Rizzo de Oliveira**  
*Professor*  
*Núcleo de Estudos Estratégicos*  
*Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil*

**José A. Olmeda**  
*Subdirector*  
*Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado*  
*Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

**Guillermo A. Pacheco Gaitán**  
*Instituto de Relaciones Internacionales e*  
*Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)*  
*Guatemala*

**David Pion-Berlin**  
*Professor of Political Science*  
*University of California, Riverside*

**Domício Proença**  
*Professor*  
*Universidade Federal do Rio de Janeiro*  
*GEE-COPPE/UFRJ*

## **Managing Editor**

**Linda Denning**  
*Center for Hemispheric Defense Studies*

[\[ Back \]](#)

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 1

Spring 2005

## Message from the Editor

Dear Colleagues,

With this issue of the Security and Defense Studies Review, CHDS initiates what we believe will become a frequent part of the electronic journal's offering, a Special Edition. This issue is composed of articles and essays that reflect the results of a research project undertaken by CHDS at the suggestion of the Office of the Undersecretary of Defense for Policy of the Department of Defense. The project is entitled "Capacity Building for Peacekeeping in Latin America and the Caribbean: The Case of Haiti."

Our Research Director, Dr. John Fishel, assisted by Associate Research Professor Andrés Saenz, assembled a team of researchers from the countries participating in the Haiti peacekeeping mission since early 2004. This team produced the works that are captured in this volume. The researchers' efforts reflect the variety of perspectives that each participating country brought to the peacekeeping operation (PKO). The editors have also included introductory and concluding pieces that add coherence and significance to the individual research efforts, and suggest ideas that may enhance future such missions by Western Hemisphere countries in a combined operational environment.

We have chosen this forum, the electronic journal of CHDS, to make the results of this research available to the wider community of influence and interest in a timely manner. The project directors have served as the guest editors of this volume. We believe it will make a useful contribution to better understanding PKO in general and by Western Hemisphere countries in particular. Moreover, we hope that it will be helpful in evaluating PKO Haiti and enhancing lessons learned for future peacekeeping operations.

As always, your readers' comments are invited with respect to both the content of this edition and the value of the format for Security and Defense Studies Review readers and contributors.

Cordially,

[Richard D. Downie, Ph. D.](#)  
Director, CHDS

[\[ Back \]](#)

## **Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno**

### **Cristián Garay Vera**

Cristián Garay Vera es profesor asistente del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la Universidad de Santiago de Chile (USACH) e investigador del Departamento de Investigación y de Desarrollo de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Es Doctor en Estudios Americanos con mención en relaciones internacionales en la Universidad de Santiago de Chile (2002). Además tiene los grados de Licenciado y Magister por la Universidad de Chile. Es coordinador de la "Cátedra Manuel Bulnes sobre seguridad, defensa y sociedad" del IDEA-USACH. Ha escrito más de 60 artículos especializados publicados en Chile, Argentina, Bolivia, España, y ha escrito seis libros, el último de los cuales es Políticas de Defensa Nacional en el MERCOSUR y asociados (Santiago, 2003). Es alumni de los cursos del CHDS en Washington (2003) y Asunción (2004). cgaray@lauca.usach.cl

Cristián Garay Vera is an assistant professor at the Institute of Advanced Studies (IDEA) of the University of Santiago, Chile (USACH) and a researcher at the Department of Research and of Development of the Chilean Army War Academy. He holds a Doctorate in American Studies with mention in International Relations from the University of Santiago, Chile (2002). He also holds Bachelors and Masters degrees from the University of Chile. He is a coordinator for the "Manuel Bulnes Cátedra on Security, Defense and Society" at the IDEA-USACH. He has written more than 60 specialized articles published in Chile, Argentina, Bolivia, Spain, and six books, the latest of which is Políticas de Defensa Nacional en el MERCOSUR y asociados [National Defense Policies in Mercosur and Associates] (Santiago, 2003). He is an alumni of CHDS courses in Washington (2003) and Asunción (2004). Cgaray@lauca.usach.cl

[\[ Back \]](#)

# Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno

**Cristián Garay Vera<sup>1</sup>**

Coordinador de la Cátedra Manuel Bulnes sobre Seguridad, defensa y sociedad  
Universidad de Santiago de Chile

## El estado de la cuestión

Existe una fuerte tendencia en los estudios internacionales y del conflicto ha discutir el tema de los áreas sin ley en el marco del colapso del Estado periférico. Casos como el de Somalia han sido modelos paradigmáticos en la imagen que Robert Kaplan ha caracterizado con el retorno de la era de los guerreros. Por otro lado existe una tradición, indiscutible, de situar entre los autores anglosajones a América Latina en la periferia del primer mundo y de la civilización Occidental, expresiva en autores como Samuel P. Huntington. Es decir como una civilización aparte y no como parte de Occidente o prolongación de la cultura luso-hispana en ultramar, equivalente al fenómeno de los franceses o británicos en Norteamérica.

Esto tiene directa relación con la pertinencia del concepto de área sin ley, en cuanto se pueda aplicar indistintamente en América Latina a áreas que aparentemente tienen en común elementos comunes a otros espacios "sin gobierno": es decir a zonas con baja densidad poblacional como la Patagonia chilena y argentina.

Esta perspectiva ha chocado con que un primer intento ha estado orientado a identificar áreas sin ley en América Latina, tales como la Triple Frontera, la frontera colombo-venezolana o zonas de Centroamérica dominadas por la droga, las bandas paramilitares, y las organizaciones criminales.

Nuestro análisis, en cambio, enfatiza la necesidad de cotejar las tipologías de este tipo y ver que grado de utilidad empírica proporcionan al análisis de otras zonas vacías, con baja presencia estatal, pero que a nuestro modo de ver se pueden considerar dentro de la ley.

Si tuviéramos que justificar nuestra posición habría que decir que el caso chileno, pero también el argentino, presentan disparidades que han sido resueltas en tipologías alternativas que también nos pueden aclarar la pertinencia de una simple traducción del concepto de áreas sin ley.

---

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Magíster en Historia por la Universidad de Chile. Coordinador de la Cátedra Manuel Bulnes sobre Seguridad, defensa y sociedad de la Universidad de Santiago de Chile. Su último libro es *Políticas de Defensa Nacional en el MERCOSUR y asociados. Tendencias, procesos, historia, 1990-2000*, Universidad de Santiago de Chile, 2003.

## Estados débiles y espacios vacíos

Para partir, hay que concordar que cualquier estudio “acerca de la noción de actor de la sociedad internacional debe iniciarse haciendo referencia al Estado. La relación Estado-nación determina el carácter de esa sociedad peculiar que es la *sociedad interestatal* o que también se denomina *internacional*, una vez que se impuso en la teoría política ese término” (Pérez Gil, 2002, 32).

La crisis del concepto de Estado soberano ha posibilitado lo que antes se veía como un imposible: la privatización de la seguridad, de un lado, y la intervención internacional del otro. La crisis estatal ha popularizado el concepto de Estados fallidos y áreas sin ley (*Lawless Areas*) refiriéndose a países como Somalia, Afganistán, Bosnia-Herzegovina e incluso Colombia que no pueden contener las luchas intestinas, el crimen organizado y la corrupción<sup>2</sup>. Esto ha pasado a ser incluso parte del discurso oficial de las autoridades de Estados Unidos, quienes han aludido al tema en relación a los focos de inestabilidad.

De hecho, para América Latina hay más cercanía con el concepto de *Estados fallidos*<sup>3</sup> que el de *Rogue States* (*Estados villanos, gamberros, bandidos, et. Al.*) que supone que existen Estados que violan la ley y que se constituyen en amenazas para el resto. Incluso para una escuela el concepto de *rogue status* ha sido el más relevante en la planificación política y militar de Estados Unidos en la actualidad (Chomsky, 2002, 23). Cuestión que si puede ser cierto para otras zonas del mundo, nos parece relativa en su vigencia para América Latina.

El concepto de Estado fallido ha sido caracterizado a partir de nueve aspectos:

- A strong democratic pressure.  
Una presión fuerte de la Democracia.
- A massive movement of refugees.  
Un movimiento masivo de refugiados.
- An economic increase tied to a specific ethnic segment.  
Una incrementación económica vinculada a un segmento étnico específico
- A long tradition of revenge and repression.  
Una larga tradición de venganza y repression.
- A deep delegitimization of the state.  
Una deslegitimación profunda del Estado.
- A severe economic crisis.  
Una crisis económica severa
- A progressive deterioration or elimination of public services.  
Un deterioro progresivo de servicios públicos o su eliminación

---

<sup>2</sup> En 1978 el investigador estadounidense Paul Oquist publicó *Violencia, conflicto y política en Colombia* donde aborda la crisis en ese país como demostración del “parcial colapso del Estado”, primer anticipo del concepto de “Estado fallido”. Eduardo Pizarro alude al tema desde el punto de vista del quiebre institucional (*institutional Breakdown*) en *Toward an Institutional Collapse?*, National Defense University, Institute for National Strategic Studies, p. 9, en [www.ndu.edu/inss/books/books](http://www.ndu.edu/inss/books/books)

<sup>3</sup> El tema de los “Estados fallidos” está ligado al del fracaso del ejercicio de la soberanía, aspecto sobre el cual ha teorizado Philippe Delmas en *El brillante porvenir de la guerra* (1996). El caso de Argentina ha sido estudiado por Diego P. Gorgal, “Delincuencia común, “nuevas amenazas” y Estados “fallidos”: el “Triángulo de las Bermudas” en América Latina”, en *Argentina Global* N° 12, enero-abril 2003, 39 páginas en: [www.geocities.com/globalargentina/Gorg01.htm](http://www.geocities.com/globalargentina/Gorg01.htm)



## Estados débiles y espacios vacíos

A manifest incapacity to implement the legal norms.

Una incapacidad evidente de implementar las normas legales

Security organizations operating as a state within a state.<sup>4</sup>

Las organizaciones de Seguridad operando como un Estado dentro del Estado.

Por otro lado el concepto de “áreas sin ley” o “áreas sin gobierno” fue formulado para describir la situación de áreas geográficas que serían origen de problemas de seguridad nacional e internacional en la zona y que se remediarían con una reorganización de la fuerza militar convencional para enfrentarlas. En las Américas, el caso más claro de la adopción de esta perspectiva es la nicaragüense.<sup>5</sup>

El Jefe del Comando Sur del Ejército de Estados Unidos en Miami, General James T. Hill, aseveró que “La amenaza actual es el terrorista, el narcotraficante, el traficante de armas”... “Esta amenaza es una hierba que es plantada y crece en los espacios sin gobierno, como las costas, ríos y áreas fronterizas despobladas”.<sup>6</sup>

Los analistas han identificado estas zonas como las de: Tabatinga/Leticia entre Brasil y Colombia; Lago Agrio entre Ecuador y Colombia; Surinam; la frontera

---

<sup>4</sup> Eduardo Pizarro, *Toward an Institutional collapse?*, p. 2.

<sup>5</sup> El Gobierno nicaragüense y su ejército adaptaron la tesis de las áreas sin ley y sostuvieron que el tráfico de armas, madera preciosa e inmigrantes ilegales son parte del contacto del narcotráfico que es el mayor peligro para el país y podría hacer colapsar al estado (Coronel Adolfo Zepeda, vocero del Ejército nicaragüense, mayo 2003). Eventualmente se perciben efectos colaterales del Plan Colombia, en el sentido que narcotraficantes colombianos huirían a Nicaragua. De acuerdo al Coronel Adolfo Zepeda, vocero del Ejército nicaragüense en mayo de 2003, “En la medida en que avance la narcoactividad, las instituciones del Estado, y por supuesto el Estado mismo, se debilitará, y... —no lo queramos—... colapsará (tal) como ha ocurrido en otros países, en América del Sur, fundamentalmente”. “Las áreas sin gobierno son peligrosas porque permiten el actuar delincuenciales, y las mismas se presentan a lo largo de los litorales atlántico y pacífico, así como en las zonas fronterizas norte y sur”. Estas actividades ilegales fueron consideradas una amenaza a la soberanía, a la independencia e integridad territorial de Nicaragua, y por lo tanto ameritan la atención del Ejército y del Estado en su conjunto. “La narcoactividad —prosiguió el Coronel Zepeda— descompone y corrompe en lugares donde el accionar del Estado es bastante débil y precisamente los lugares a los que se llama “áreas sin gobierno” son parte de nuestro territorio, pero no existen autoridades que hagan llegar las leyes del Estado nicaragüense”.

Para el Gobierno de Nicaragua la introducción de 18 toneladas métricas anuales de cocaína por la Costa Caribe nicaragüense, que van con rumbo a Estados Unidos, suponen una amenaza de magnitud para su gobernabilidad. Por ello entre 1998 y 2002, los operativos antinarcóticos con participación del Ejército han llevado al decomiso de 10,819 kilos de cocaína y 5,783 libras de marihuana. En 2003 se incautaron 30 kilos de cocaína y 77.1 gramos de heroína. “Narcos ocupan áreas sin ley”, *La Prensa*, 29-V-2003, en [www.laprensa.com.ni](http://www.laprensa.com.ni)

<sup>6</sup> Citado en Andrés Oppenheimer, “La amenaza de las áreas sin ley”, *El Nuevo Herald*, 9-III-2003. Por su parte el especialista argentino Julio A. Cirino sostiene que “Un *área sin ley* es un punto para *hacer dinero*, mover capitales, lavar activos y desarrollar todas las actividades ilícitas que, por la demanda de territorialidad que ocasionan, requieren de un espacio físico donde instalar containers, laboratorios, inmigrantes, etc. Una vez consolidado este territorio, las actividades que allí se desarrollan pueden potenciarse con la participación de otros actores, constituyéndose en espacios ideales para la vinculación entre el crimen organizado y el terrorismo”. *Áreas sin ley en el Hemisferio, una hipótesis de trabajo*, Ponencia para el V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 1 al 3 de octubre de 2002.

## Estados débiles y espacios vacíos

colombo-venezolana<sup>7</sup>; y la Triple Frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina<sup>8</sup>. En esta zona sostiene un profesor de la National Defense University la copia de productos y la piratería serían fuentes de financiamiento del extremismo y la narcoguerrilla, por lo cual acabar con él disminuiría la posibilidad de traficar dinero constante para operaciones terroristas o delictuales inter-estados.<sup>9</sup>

La posición oficial del General Hill fue aumentar la cooperación latinoamericana para controlar los espacios vacíos. En la conferencia de seguridad en Miami a principios de 2003 se postuló que se crearan fuerzas subregionales para combatir las nuevas amenazas (argentino Julio A. Cirino). La revista *Military Review* publicó en julio agosto de 2002 un artículo del especialista argentino Mariano C. Bartolomé<sup>10</sup> sobre el tema "Caracterización de la Zona de la Triple Frontera" donde denuncia que los inmigrantes árabes son en un 90% "de origen libanés y sus miembros tienen familiares en el Valle de la Bekaa, en el Líbano, epicentro de la organización Hezbolá".

Una idea alternativa es la de "zona gris", conceptualizada por especialistas argentinos, para definir un sector donde el control pasa a organizaciones mitad políticas (corrupción administrativa) y mitad criminales (mafias propiamente tales), un especie de *santuario*, pero no de un *área liberada* al estilo colombiano.

---

<sup>7</sup> Para el mando colombiano el interés sería acentuar el control sobre la localidad colombiana de Maicao, próxima a la frontera venezolana donde según Bartolomé el 70% del comercio local sería manejado por células islámicas y que estarían remitiendo el 10% de sus ganancias a organizaciones islámicas. Narcotraficantes colombianos usarían zona de Los Llanos en Venezuela para el embarque aéreo de las sustancias. El interés estadounidense y colombiano sería eliminar el tráfico de armas, el aprovisionamiento logístico, la narcoguerrilla porque la zona estaría siendo considerada más grave que la Triple Frontera.

<sup>8</sup> Sobre la situación de la Triple Frontera hay que recordar que el diputado uruguayo Alberto Scavarelli sostiene que en Ciudad del Este convergen las grandes organizaciones delictivas: la yakuza japonesa, la mafia rusa, la mafia nigeriana, los carteles colombianos y mexicanos. Por su parte el Jefe del Comité Tripartito (Argentina-Brasil-Paraguay), el brasileño Aytron N. Vicente, sostiene que se identificaron mafias chinas y coreanas interconectadas con San Paulo en Brasil, Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, San Francisco en Estados Unidos y Buenos Aires en Argentina.

<sup>9</sup> El énfasis en lo económico se verifica por la petición de ayuda paraguaya para hacer más eficiente la labor de la Secretaría de Prevención e Investigación del Terrorismo en el Paraguay, que dirigida por el Comisario Carlos Altemburger, lleva el peso de la persecución policial contra los presuntos financistas del extremismo islámico. Las fuentes paraguayas sostienen que lo comprobado es el envío de dinero, pero no han encontrado indicios de células terroristas. En todo caso en la zona se ha definido un marco de operaciones conjuntas argentino - brasileño- paraguaya, mediante el Comando Tripartito de Seguridad, instaurado al seno del MERCOSUR para este tema. A este se suma Estados Unidos ( 3 + 1 ) con acciones preventivas contra el terrorismo y delitos conexos. Entre estas están el término de la recepción en Ciudad del Este (Paraguay) de los "compristas" brasileños que eran los que movían el negocio del comercio ilegal, el contrabando y la piratería; las detenciones de ciudadanos árabes, indios y pakistaníes en la zona, sin cargos concretos y buscando redes de financiamiento. En el caso de Argentina, siguiendo la doctrina de las áreas sin ley se hicieron ejercicios conjuntos con boinas verdes estadounidenses en la zona de Misiones en abril de 2003. Pero esos contactos están suspendidos bajo el Gobierno de Kirchner, quien se negó a aceptar un estatuto de inmunidad para esas tropas.

<sup>10</sup> Profesor de la Escuela Superior de Guerra argentina. Académico de la Universidad de La Plata.

## Estados débiles y espacios vacíos

La discusión de esta categoría no es irrelevante para este trabajo. Porque como reconocen Cirino y Elizondo 2003, la sola mención de estas áreas supone una voz de alerta para los Estados y las medidas a considerar para su reforma,

“Respecto de la responsabilidad de los estados frente a la problemática de áreas sin ley en el ámbito hemisférico, el concepto de soberanía responsable si bien no parece agregar nuevos elementos en términos de seguridad, devuelve cierto grado de atención de los gobiernos y los organismos regionales sobre la consolidación de amenazas fronteras adentro. Los estados del hemisferio son actores racionales, concientes de sus responsabilidades, y crecientemente alertas de las amenazas que constituyen para su propia seguridad las áreas sin ley. La mera eventualidad de que Estados Unidos pueda identificar una amenaza en sus propios territorios sólo multiplica el estado de alerta y agiliza las respuestas”.<sup>11</sup>

Estas categorías son propias para estados en crisis, que es diferente del concepto de *weak states*, o *Estados débiles*, como lo ha formulado Michael I. Handel en *Weak States in the International System* (1990, 8-65) quien ha sostenido que se trata de actores estatales que están en una situación de subordinación a actores más fuertes, ya sean potencias grandes o medianas<sup>12</sup>. En la perspectiva neorrealista los Estados débiles son actores no autónomos, que dependen del apoyo de potencias hegemónicas, que no tienen esferas de influencia más allá de su propia situación vecinal y que dependen económica y tecnológicamente de terceros.

Es que Estados de dimensiones reducidas como Holanda tienen mayor peso que los “gigantes” sudamericanos y desde el punto de vista político internacional, Israel o El Vaticano tienen más influencia que Chile o Bolivia. Por otra parte la categorización por tamaño ha distinguido entre “microestados” y “pequeños Estados”, aspecto que para este análisis resulta irrelevante<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Julio A. Cirino y Silvano L. Elizondo, *Áreas sin ley. Orígenes del fenómeno y percepciones de amenazas*, Ponencia a REDES 2003, 28-30 octubre de 2003, en [www3.ndu.edu/chds/redes2003/Academia\\_Papers/Hemispheric\\_Security/4.Lawles-Areas-Emergency-Threats/2.%20Cirino.%20Elizondo.html](http://www3.ndu.edu/chds/redes2003/Academia_Papers/Hemispheric_Security/4.Lawles-Areas-Emergency-Threats/2.%20Cirino.%20Elizondo.html)

<sup>12</sup> Hay que distinguirlo también de conceptos como “Estados pequeños”, que alude al tamaño del territorio y a la población, pero que no es distintivo de un Estado necesariamente débil y cuyo caso más evidente es Israel. Tampoco cabe el concepto para este país de “pequeña potencia”, ya que la potencia en el sistema internacional se impone. Por ende Israel es una potencia mediana o regional, no una potencia “pequeña”. Igualmente se utiliza el término de “potencia media” para países como España o México, según otra terminología. Pérez Gil destaca este aspecto al describir las nomenclaturas existentes para el actor estatal en la teoría de las Relaciones Internacionales.

<sup>13</sup> Para Jordi Palou distinguir por el tamaño “no aporta ningún elemento distintivo de importancia; en otros contextos sólo nos interesará distinguir entre las superpotencias y el resto de Estado, o simplemente entre Estados “grandes” y “pequeños” sin más”. “El concepto de potencia media. Los casos de España y México”, p. 3, en sitio CIDOB: <http://www.cidob.es/Catalan/Publicaciones/Afers/palou.html>. Esta interpretación debe contrastarse con la de Luis Pérez Gil, que sobre el mismo punto considera “amplísimas” las consecuencias políticas, pues un Estado “con mayores recursos económicos y mayor población tiene más influencia fuera de sus fronteras, mayor seguridad frente a las presiones, las amenazas y el ataque militar, y, en definitiva, más prestigio y más amplio campo de elección en la elaboración y ejecución de su política exterior. Por el contrario, un Estado

## Estados débiles y espacios vacíos

Más confusa aún es la jerarquización a partir de la noción de “potencia”<sup>14</sup>, reservada según los especialistas para aquellos Estados que pueden ejercer algún grado de influencia sobre otros. Expresiones como “potencias de rango medio” o “potencias regionales”, son contradictorias con el escaso peso internacional de los Estados latinoamericanos<sup>15</sup>.

Más afín a nuestro enfoque resulta la idea, de raíz cepalina (y neomarxista) de distinguir entre Estados periféricos y centrales, que relaciona el lugar en el sistema internacional con cierta dosis de poder.

De acuerdo al tipo ideal descrito por Handel, 1990, un Estado débil es un Estado que no puede condicionar su entorno y que está delimitado por él. Un Estado débil se caracteriza por los siguientes aspectos asociándolos además a territorio pequeño y población escasa:

Económico:	Un PGB pequeño en términos absolutos Poca o ninguna industria pesada Alto grado de especialización en un reducido rango de productos Reducido mercado interno con alta dependencia del mercado internacional para sus exportaciones e importaciones Investigación y desarrollo muy bajos en términos absolutos Alta dependencia del capital foráneo
Poder militar:	No puede defenderse por sí solo contra amenazas externas, alta o total dependencia de ayuda externa Total o muy alta dependencia en adquisición de equipos en otros países Disposición de fuerzas muy bajas para una guerra potencial

pequeño es más vulnerable, menos resistente a las presiones del exterior, más limitado en sus opciones políticas y mantiene una vinculación, por limitación. Más estrecha entre su política interior y su política exterior”, “El concepto de potencia en las relaciones internacionales”, en revista *Estudios Internacionales* N° 127/128, Santiago de Chile, septiembre-diciembre, 1999, p. 72.

<sup>14</sup> Como dice François Constantin que en el origen de la expresión potencia hay reminiscencias del Antiguo Testamento, que fue la fuente de donde la tomó Aron. Entre algunos autores considerados con especial detención: Luis Pérez Gil, Jordi Palou y el dossier “Puissance et Grandes Puissances dans l’après-guerre froide” de la revista *Le Trimestre du Monde* N° 31, Paris, 3er Trimestre, 1995, especialmente los artículos de Bertrand Lang “La puissance: approche épistémologique”, pp.11-22 ; Serge Sur, “La puissance: définition et caractères”, pp. 23-38 ; y de François Constantin, “Aux périphéries de la scène internationale: puissance, pouvoir et petits poucets”, pp. 51-82.

<sup>15</sup> Por ejemplo el concepto de potencia regional se confunde con el de potencia media. Ver por ejemplo a Jordi Palou, “El concepto de potencia media. Los casos de España y México”, <http://www.cidob.es/Catalan/Publicaciones/Afers/palou.html>

## Estados débiles y espacios vacíos

Presencia en el sistema internacional	Limitada visión de los intereses (usualmente enfoque vecinal o regional)  Pequeña o ninguna influencia en el balance del poder (o la naturaleza del sistema)  Alternativamente: <ul style="list-style-type: none"><li>• Política internacional pasiva o reactiva</li><li>• Tendencia a minimizar los riesgos, especialmente en encuentros con los Estados poderosos</li><li>• Puede ser (el Estado) “penetrado” fácilmente</li><li>• Dependencia de leyes y normas internacionales para su seguridad (Handel, 1990, pp. 52-53)</li></ul>
---------------------------------------	--

Fuente: Garay, 2003, 74-75.

En la teoría realista la situación de estos actores ha sido calificada de periférica, dependiente, en otras interpretaciones, aunque enfatizando los aspectos económicos, en el contexto sobre todo de la exégesis marxista.

También la concepción de *weak states* se aleja de las categorizaciones de los actores estatales con relación al tamaño (grande, mediano, pequeño), muy usado pero poco útil para el análisis internacional.

Muy distinto es el concepto de Estados débiles y espacios vacíos. Los Estados débiles tienen niveles de baja importancia en el sistema internacional, pero pueden tener formas políticas estables. En América del Sur, como en otras zonas del mundo, se dan Estados cuyo control soberano es relativizado por las distancias, las dificultades de acceso, la topografía, el clima y la altitud. Es el caso de la relación entre Brasil y el Amazonas<sup>16</sup>. Estas áreas no pueden considerarse “áreas sin ley” sino “espacios vacíos”. Consideraremos “espacios vacíos” aquellos que teniendo presencia de autoridades, estas actúan de modo lejanos, sin contar con núcleos urbanos consolidados, con servicios precarios y ocupación por vía militar, que ejerce control sobre la zona.

Esto nos permite diferenciar el objeto de estudio. No se trata de sitios donde no haya imperio de la ley por dominio de organizaciones no gubernamentales, sino de lugares donde la presencia del Estado es mediatizada por los factores de acceso.

---

<sup>16</sup> Como dice Leonardo Arquimimo de Carvalho en “Internacionalização da Amazônia legal? Aspectos político-históricos e neo-colonialismo expropriatório”, en revista *CENA Internacional*, el Amazonas representa un espacio donde la soberanía del Estado es discutida por actores internacionales en razón de intereses geopolíticos y económicos, reforzado por la incapacidad de brasileña de “reger harmoniosamente um programa para região, baseado no respeito ao ambiente, ao homem, e às ligações fragüéis do ecossistema”, Año 3, No. 3, diciembre 2001, p. 260.

## Estados débiles y espacios vacíos

### Tipologías espaciales sobre anomalías en la soberanía territorial

Estado fallido	Área sin ley	Estado sin imperio de la ley en zonas geográficas. No importa la densidad. Acceso normal pero corrupto de servicios administrativos.  "Co-administración" de crimen y gobierno (corrupto).
Estado bandido	Soberanía delincuente	Estado con imperio (soberanía) pero a contrapelo del orden internacional.  Promueve la inestabilidad del sistema internacional o regional.  Densidad no tiene relevancia.
Estado débil	Espacios vacíos	Estado con imperio de la ley, pero con áreas en que sus servicios tienen poca fuerza por la escasa población, la dificultad de acceso o la pobre calidad de los servicios. Economía dependiente del centro administrativo.  Importa la densidad.
Estado fallido / débil	Fronteras difusas o porosas	Zonas de contacto entre Estados que no aparecen debidamente reguladas por la ley.  Puede ser origen de un área sin ley, al permitir conductas paralelas a las normas estatales.  No importa densidad.
Estado débil	Zona gris	Espacios sin pleno control de la ley. Mixtura entre crimen y formas administrativas corruptas. Se forman "santuarios" pero no "zonas liberadas".  Densidad sin importancia.

## Estados débiles y espacios vacíos

Estado débil	Fronteras virtuales	Espacios de un estado que tienen una soberanía nominal pero no real.  La densidad es normalmente baja.
--------------	---------------------	--

Fuente: Elaboración propia, Garay 2004.

### A.

Diseño de la Investigación. En esta parte usted describirá como su análisis del caso / datos / información / literatura (use datos empíricos; casos específicos, etc.) logra la validez en como pensar críticamente sobre el problema.

El diseño empleado es cuali-cuantitativo, un diseño flexible y complejo, que aúna en lo cualitativo el uso de instrumentos estadísticos asociados al poblamiento territorial con la reducción a conceptos propios de estudios cualitativos.

La investigación se plantea a nivel teórico aplicado, para describir la estrategia gubernamental de un Estado débil frente a un espacio vacío. En el caso chileno, como en otros de la región hay un superpoblamiento alrededor de la zona metropolitana y más genéricamente a la zona central, donde se encuentran las mejores condiciones climáticas asociadas a moderada pluviosidad, inviernos y veranos templados (clima mediterráneo) y localización de los centros urbanos e industriales más relevantes.

Chile tiene espacios vacíos al norte y sur. En el caso del Norte se produce por la existencia de un desierto. En el sur por el clima de tundra continental y marítimo. Bosques fríos con alta pluviosidad y accesos dificultosos. Pocos establecimientos urbanos con excepción de Punta Arenas.

Los problemas de soberanía se han complicado por la existencia de un inversionista privado estadounidense Tompkins, que ha comprado por si solo un fragmento importante del territorio en esta región desconectando sus vías de comunicaciones. La Región XI presenta casos de experiencias de poblamientos frustrados y la desmembración territorial en islas y fiordos.

Las condiciones climáticas, el bajo poblamiento, la ausencia de ocupaciones de mano de obra intensiva producen una baja de la densidad territorial a partir de Puerto Montt al sur. Por ello consideramos espacio vacío el situado en las XI y XII Región del país, denominados respectivamente Región de Aysén y de Magallanes, Tierra del Fuego y Antártica Chilena, con la natural excepción de los puntos poblados.

### B.

Evaluación y discusión de la evidencia y los argumentos relevantes a la investigación de la pregunta / problema;

## Estados débiles y espacios vacíos

### El entorno de la discusión

La Zona Austral de Chile comprende las regiones XI y XII a partir de Puerto Montt al sur, representando 255 mil kilómetros cuadrados. Es decir el 34% del territorio continental de Chile. Su población total alcanza a los 400.000 habitantes, situando en localidades como Coyhaique, Puerto Aisén, las villas de la Isla Grande de Chiloé, y la ciudad de Punta Arenas, cabeza de la XII Región de Magallanes y Antártica Chilena.

Presenta un total de 11 millones de hectáreas cuadradas y una buena proporción de los bosques de selva fría del mundo. En la X Región (de Puerto Montt al sur) comprende 3,6 millones de hectáreas, en la XI, 4,8 y en la XII, 2,6. (Horvarth, 2002, 39). La mitad de la zona está bajo el régimen de zona silvestre protegida por el Gobierno y son jurídicamente parque, reserva o monumento (Horvarth, 2002, 41).

La zona presenta un gran potencial hidroeléctrico el que se debe a numerosos ríos. En la actualidad la explotación de los mismos está sometida a unas empresas españolas. También tiene una amplia diversidad de especies, aunque se dan especies muy bien alógenas como el pino oregón, pino ponderosa y pino contorta.

DISTRIBUCION PORCENTUAL, SUPERFICIE Y DENSIDAD, SEGUN REGIONES, 1999				
REGION	POBLACION ESTIMADA		SUPERFICIE (Km <sup>2</sup> )	DENSIDAD (hab/Km <sup>2</sup> )
	MILES DE PERSONAS	PORCENTAJE		
I de Tarapacá	392,6	2,6	59.099,1	6,6
II de Antofagasta	462,3	3,1	126.049,1	3,7
III de Atacama	269,1	1,8	75.176,2	3,6
IV de Coquimbo	569,8	3,8	40.579,9	14,0
V de Valparaíso	1.543,6	10,3	16.396,1	94,1
VI del Libertador General Bernardo O'Higgins	778,8	5,2	16.387,0	47,5
VII del Maule	906,9	6,0	30.296,1	29,9



## Estados débiles y espacios vacíos

VIII del Bío-Bío	1.915,8	12,8	37.062,6	51,7
IX de La Araucanía	865,0	5,8	31.842,3	27,2
X de Los Lagos	1.050,6	7,0	67.013,1	15,7
XI Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	93,6	0,6	108.494,4	0,9
XII Magallanes y de la Antártica Chilena	156,5	1,0	(*)132.297,2	1,2
Región Metropolitana de Santiago	6.013,2	40,0	15.403,2	390,4
<b>TOTAL PAIS</b>	<b>15.017,8</b>	<b>100,0</b>	<b>756.096,3</b>	<b>19,9</b>

(\*) Excluye superficie del Territorio Antártico (1.250.000 Km<sup>2</sup>)

Fuente: . Instituto Nacional de Estadísticas, INE . Compendio Estadístico 1999

ESTRUCTURA POBLACIÓN URBANA Y RURAL			
REGION	POBLACION ESTIMADA AL 30 DE JUNIO DE 1999		
	TOTAL	URBANA	RURAL
I de Tarapacá	392.625	372.410	20.215
II de Antofagasta	462.286	447.923	14.363
III de Atacama	269.047	244.778	24.269
IV de Coquimbo	569.825	418.531	151.294
V de Valparaíso	1.543.566	1.412.341	131.225
VI del Libertador General Bernardo O'Higgins	778.801	524.885	253.916

## Estados débiles y espacios vacíos

VII del Maule	906.882	570.506	336.376
VIII del Bío-Bío	1.915.844	1.537.077	378.767
IX de La Araucanía	864.975	567.553	297.422
X de Los Lagos	1.050.558	684.817	365.741
XI Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo	93.636	69.754	23.882
XII de Magallanes y de la Antártica Chilena	156.530	144.453	12.077
Región Metropolitana de Santiago	6.013.185	5.827.233	185.952
<b>TOTAL</b>	<b>15.017.760</b>	<b>12.822.261</b>	<b>2.195.499</b>

*Fuente:* Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad. Total país y regiones 1990-2000. Urbano-Rural.

### POBLACIÓN TOTAL ESTIMADA AL 30 DE JUNIO 1999 POR SEXO Y AREAS URBANAS-RURAL, SEGUN REGIONES

REGION	POBLACION ESTIMADA AL 30 DE JUNIO DE 1999					
	HOMBRES			MUJERES		
	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL
I de Tarapacá	188.016	12.051	200.067	184.394	8.164	192.558
II de Antofagasta	223.904	10.777	234.681	224.019	3.586	227.605
III de Atacama	122.832	15.579	138.411	121.946	8.690	130.636
IV de Coquimbo	203.144	80.112	283.256	215.387	71.182	286.569
V de Valparaíso	685.619	69.692	755.311	726.722	61.533	788.255

## Estados débiles y espacios vacíos

VI del Libertador General Bernardo O'Higgins	260.350	135.158	395.508	264.535	118.758	383.293
VII del Maule	278.138	179.499	457.637	292.368	156.877	449.245
VIII del Bío-Bío	753.116	201.523	954.639	783.961	177.244	961.205
IX de La Araucanía	275.859	158.170	434.029	291.694	139.252	430.946
X de Los Lagos	335.714	194.875	530.589	349.103	170.866	519.969
XI Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	34.699	14.340	49.039	35.055	9.542	44.597
XII Magallanes y de la Antártica Chilena	74.192	8.497	82.689	70.261	3.580	73.841
Región Metropolitana de Santiago	2.818.553	99.908	2.918.461	3.008.680	86.044	3.094.724
	<b>HOMBRES</b>			<b>MUJERES</b>		
<b>TOTAL PAIS</b>	<b>URBANA</b>	<b>RURAL</b>	<b>TOTAL</b>	<b>URBANA</b>	<b>RURAL</b>	<b>TOTAL</b>
	6.254.136	1.180.181	7.434.317	6.568.125	1.015.318	7.583.443

*Fuente:* Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo y Edad. Total País y Regiones, 1990-2010, Urbano Rural.

*Fuente:* Adaptación desde Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Censo Población y Vivienda 1992

### **Datos estadísticos de superficie y población por Regiones en la República de Chile**

Región	Miles de personas	Porcentaje del total nacional %	Superficie en Km <sup>2</sup>	Densidad hab. / km <sup>2</sup>

## Estados débiles y espacios vacíos

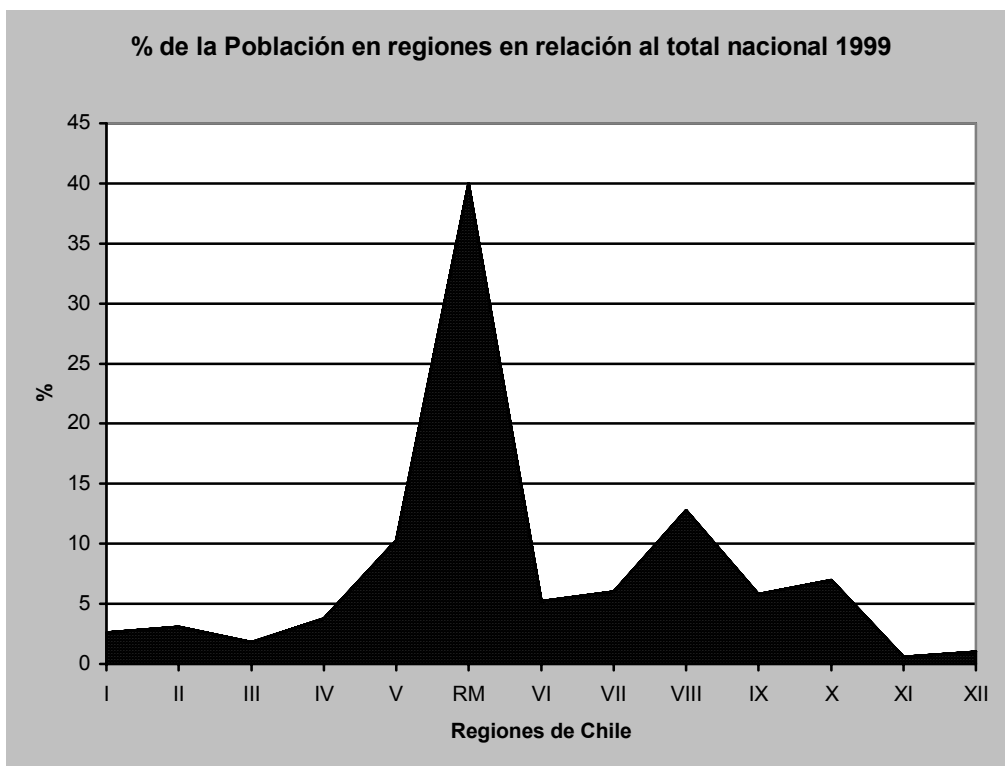
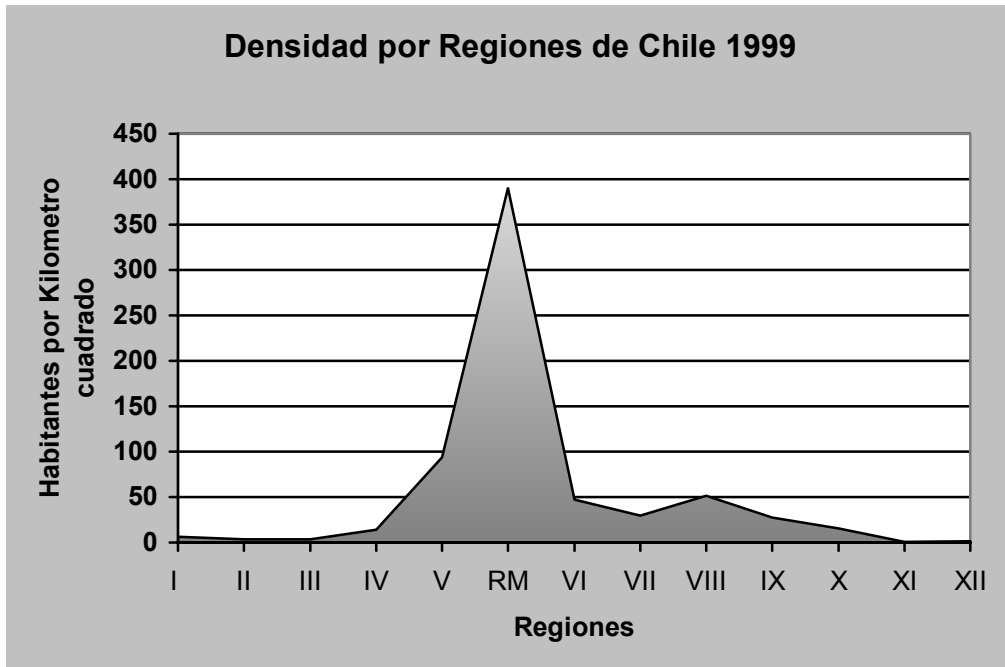
I	392,6	2,6	59.099	6,6
II	46,6	3,1	126.049	3,7
III	269,1	1,8	75176,2	3,6
IV	569,8	3,8	40579,9	14,0
V	1.543,6	10,3	16.396,1	94,1
VI	778,8	5,2	16.387,0	47,5
VII	906,9	6,0	30.296,1	29,9
VIII	1915,8	12,8	37.062,6	51,7
IX	865,0	5,8	31.842,3	27,2
X	1.050,6	7,0	67.013,1	15,7
XI	93,6	0,6	108.494,4	0,9
XII	156,5	1,0	132.297,2	1,2
Región Metropolitana	6.013,2	40,0	15.403,2	390,4
Total país	15.017,8	100,0	756.096,3 (*)	19,9

Fuente: INE, 1999.

(\*) Excluye Territorio Antártico Chileno con 1.250.000 km<sup>2</sup>.

## Estados débiles y espacios vacíos

La densidad del país está deprimida en ambos extremos, norte y sur, debido a las condiciones climáticas, topográficas, y pocos centros urbanos.



## Estados débiles y espacios vacíos

Fuente: Datos estadísticos de superficie y población por Regiones en la República de Chile.

### Estrategia de poblamiento gubernamental

La baja densidad de la zona austral de Chile (X Región es 15,7 hbts./km<sup>2</sup>, XI Región es de 0,9 y la XII, 1,2 en 1991) es producto de la ausencia de colonización española y baja presencia indígena en la zona. Por ello el Estado colonial primero, intento el poblamiento de las regiones X a la XII, de las cuales las formas más exitosas fueron las referidas a la Isla Grande de Chiloé. En cambio la zona del Estrecho de Magallanes tuvo intentos fallidos de poblamiento, que terminaron en tragedia con el intento Pedro Sarmiento de Gamboa, cuya expedición sucumbió al rigor del clima en lo que se denominó "Puerto de Hambre". Pero la importancia geoestratégica de la zona provocó un nuevo intento de poblamiento y de soberanía frente a las pretensiones británicas, francesas y argentinas y en 1842 el Capitán de Fragata Juan Williams Rebolledo tomó posesión del Estrecho y fundó lo que hoy es Punta Arenas como recinto penal y de vigilancia de las rutas marítimas.

Más al norte, la zona de Aisén recién empezó a ser ocupada en el siglo XX a raíz de su dificultad para acceder. Recién se convirtió en una unidad administrativa autónoma en 1929. En ese momento el Presidente de Chile, el General Carlos Ibáñez del Campo, designó como primer intendente de la región a un oficial de Carabineros, quien con posterioridad fundó con los grupos cívicos y una dotación de Carabineros que le fue asignada la población de Baquedano, que se transformó con el paso del tiempo en la actual capital de Cohaique.

Esta primera etapa de poblamiento creó focos ganaderos con grandes concesiones a compañías que quemaron los boques nativos y originaron el actual problema de desertización de la zona.

Durante el Gobierno del Presidente Pinochet hubo intento por llevar familias colonizadoras, pero también fracasó.

Actualmente se privilegia la zona como lugar de aprovechamiento turístico, con pequeños núcleos urbanos cohesionados por la Carretera Longitudinal Sur que se inició en el Gobierno del Presidente Pinochet.

### Aporte del Ejército de Chile a la ocupación de los espacios vacíos.

Al abordar la política institucional seguida frente al tema del poblamiento de las regiones australes del país es necesario recordar que el Ejército de Chile considera entre sus funciones las actuales y las latentes, correspondiendo las segundas a aquellas derivadas de sus deberes inherentes de contribución a la soberanía y desarrollo del estado de Chile.

Las primeras se pueden desglosar en viarios tipos entre las cuales se puede identificar:

- a) las referidas a la presencia del Estado mediante cuarteles, destacamentos o unidades a lo largo del territorio nacional.

## Estados débiles y espacios vacíos

- b) Las referidas al apoyo de los valores nacionales mediante la difusión de los valores institucionales y tradiciones.

Las segundas se refieren al apoyo al desarrollo del país. Ellas se dividen en:

- a) Apoyo en obras públicas, tales como la acción del Cuerpo Militar del Trabajo<sup>17</sup> en la construcción de caminos y senderos en regiones de difícil acceso.
- b) Identificación de zonas interiores de difícil poblamiento y proposición de acciones que apoyen las políticas públicas de colonización.

Respecto del segundo aspecto los problemas de poblamiento de Chile, originadas en la situación geoestratégica del país, fueron motivo de la proposición que el Ejército hizo a través de su Comandante en Jefe, de definir “fronteras interiores críticas”, que fueron definidos por el entonces Comandante en Jefe, General Augusto Pinochet, como

“Aquellos espacios terrestres –bajo la soberanía de Chile- no vinculados efectivamente a la acción del gobierno, donde se dificulta el desarrollo de las actividades humanas y productivas, por su distancia del núcleo vital y geohistórico del país; la ausencia de vías de comunicaciones; la influencia cultural y económica extranjera y la percepción ciudadana colectiva en cada uno de esos espacios geográficos de constituir un ente diferente, separado y postergado del resto de la población nacional y que no alcanza a disfrutar del bienestar nacional debido a factores geográficos adversos”.<sup>18</sup>

El poblamiento de la zona fue visto entre otras varias perspectivas como una forma de garantizar la seguridad nacional reforzar los espacios vacíos, haciendo efectivo el dominio y posesión del territorio, y el afianzamiento de la soberanía.<sup>19</sup>

Hay que dejar en claro que durante el seminario realizado en 1994 se dejó en claro que una frontera interior no es necesariamente un espacio vacío, ya que es solo una las dimensiones consideradas para las definición de un área que no está vinculado directamente al desarrollo nacional.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Sucesor de la labor del Comando de Ingenieros que a partir de 19 de marzo de 1953 crea el Servicio Militar del Trabajo, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Desde el 26 de marzo de 1960 se denomina Cuerpo Militar del Trabajo (CMT), dependiente de la Comandancia en Jefe del Ejército. Desde 1974 pasa a depender del Comando de Ingenieros del Ejército. Ejército de Chile, *El Ejército de Chile al servicio de la Patria 1900-2000*, Ejército de Chile, Santiago de Chile, 2000, pp.77-82.

<sup>18</sup> Augusto Pinochet Ugarte, Comandante en Jefe, *Clase Magistral “Ejército de Chile: posibles elementos a considerar en su proyección futura”*, Escuela Militar, Santiago de Chile, agosto de 1993. Posteriormente el Mayor General Hernán Abad Cid reiteraría en lo fundamental esta misma definición al presentar el seminario “Conquista y consolidación de las fronteras interiores: una tarea del Ejército”, *Memorial del Ejército de Chile* N° 445, 1994, p. 8.

<sup>19</sup> Ejército de Chile, *El Ejército de Chile al servicio de la Patria 1900-2000*, Ejército de Chile, Santiago de Chile, 2000, p. 85.

<sup>20</sup> Los expositores en el seminario afirmaban que “La figura del desarrollo moderno no está absolutamente ligada a la ocupación física de los territorios; en ocasiones habrá que pensar en una actividad productiva que a pesar de no requerir de gran poblamiento integre en forma

## Estados débiles y espacios vacíos

El desafío se transformó en la configuración de un grupo de trabajo compuesto entre otros por el Director de la Academia de Guerra, profesores de ese Instituto, y de la Academia Politécnica Militar, además del soporte proporcionado por el Instituto Geográfico Militar para realizar unas jornadas académicas de nivel nacional que dejó establecida la necesidad de hacer un catastro nacional que fue entregado años después al Presidente Eduardo Frei R.-T.

El 21 de mayo de 1994 el Presidente Frei manifestó en su *Mensaje al país* que,

“Mi Gobierno está decidido a hacer una planea ocupación de la tierra, mar y aire desde nuestra patria. Consolidaremos y haremos una ocupación efectiva de nuestra tierra”.

Ese año se entregó el catastro en junio de acuerdo a los criterios de accesibilidad, habitabilidad<sup>21</sup>, autoabastecimiento, desarrollo e integración, y la tipificación de las fronteras en tres tipos: críticas, intermedias y no críticas. El Instituto Geográfico Militar elaboró seguidamente un mapa de las fronteras interiores. Los antecedentes se vertieron en el seminario “Conquista y consolidación de las fronteras interiores: una tarea del Ejército” realizado en la Academia de Guerra con participación de personeros civiles y militares. Con relación al aporte del Ejército se identificó el “aprovechamiento integral del actual despliegue estratégico de las FF.AA: como punto de partida para el desarrollo de las fronteras interiores”; como parte del concepto de valorización del territorio no de forma absoluta pero si para “hacer cabeza de proyectos o programas de asentamiento”; para poblar áreas “que solo el Estado y particularmente el Ejército podrían desarrollar en términos de poblamiento”; para elaborar del Instituto Geográfico Militar una nueva carta temática; y para la construcción de “camino de penetración”.<sup>22</sup>

Producto de las recomendaciones del seminario se creó una Comisión Nacional para el estudio e incorporación de las fronteras interiores al desarrollo nacional por el Decreto Supremo SSG.II/ 2 N° 54 del 25 de noviembre de 1994. Esta se componía del Comandante del Comando de Ingenieros, el Director de la Academia de Guerra y el Director del Instituto Geográfico Militar presentó sus recomendaciones en marzo de 1995 al Presidente de la República.

### Fronteras críticas e intermedias en la zona austral

Región		
X	Cochamó	Crítica

efectiva dichos territorios a la actividad nacional”, “Conquista y consolidación de las fronteras interiores: una tarea del Ejército”, *Memorial del Ejército de Chile* N° 445, 1994, pp. 69 y 70.

<sup>21</sup> Se entiende por habitabilidad las condiciones favorables de servir de hogar y de desarrollo económico autosustentado, especialmente en relación a la topografía y clima.

<sup>22</sup> “Conquista y consolidación de las fronteras interiores: una tarea del Ejército”, *Memorial del Ejército de Chile* N° 445, 1994, p. 72. En los anexos sin embargo hay una definición y resumen más amplia todavía, que manifiesta que incluye tareas en el ámbito de la infraestructura, educación, ciencia y tecnología, inversión, administración, propiedad, y misión y compromiso global, op. cit., pp. 94-95.



## Estados débiles y espacios vacíos

	Hualaile Queilén y Puqueldón Islas Guaitecas	Intermedia Intermedia Crítica
XI	Lago Verde Península de Taitao Caleta Tortel - Villa O`Higgins	Crítica Crítica Intermedia
XII	Cordillera Patagónica Insular Torres del Paine Estepa Fría Magallánica Timaukel Islas Ambarino	Crítica Intermedia Intermedia Intermedia Intermedia

Fuente: "Conquista y consolidación de las fronteras interiores: una tarea del Ejército", *Memorial del Ejército de Chile* N° 445, 1994.

### Acciones

Respecto de las zonas del extremo sur definidos como fronteras interiores críticas en la Región de Magallanes y Antártida Chilena se construyó el camino Estancia Vicuña - Bahía Yendagaia con 138 kilómetros con propósitos de camino de penetración, turístico y de desarrollo comercial.

### Trayectos actualmente en construcción

Región	Tramo	Longitud
X	Costero Sur (Corral – Chapín - Hueicolla)	65 km
	Puelo-Paso Puelche	36 km
	Puelo-Paso El Bolsón	95 km
XI	Río Bravo - Ventisquero Montt	65 km
	Vagabundo-Tortel	
	Entrada Mayer	25 km 70 km
XII	Fiordo Staines - Puerto Natales	50 km

## Estados débiles y espacios vacíos

	Estancia Vicuña -Yendegaia	100 km
--	----------------------------	--------

Fuente: Ejército de Chile, *El Ejército de Chile al servicio de la Patria 1900-2000*, Ejército de Chile, Santiago de Chile, 2000, p. 85.

La otra obra fundamental es la Carretera Longitudinal Austral, que soluciona el problema de transitar por espacio argentino para acceder a la XII Región. La Carretera permitió integrar 148 mil kilómetros cuadrados. Sucesivamente ampliada, desde 2000 la Carretera está construyendo el tramo Puerto Yungay-Ventisquero Montt de norte a sur.

### Otros problemas. El Parque Pumalín

Hace unos años Douglas Tompkins, un empresario estadounidense, amparado en el estatuto para el fomento de la inversión extranjera y en las leyes tributarias del Estado de California comenzó la compra sistemática de tierras en la X Región en Chile, y en su contraparte argentina. El fin no era hacer inversión productiva sino constituir una extensión de terreno que inspirada por la ecología profunda resguarde de la acción humana los boques templados de la región. Las adquisiciones de Douglas Tompkins se constituyeron en una cuestión de interés nacional cuando la propiedad alcanzó una extensión de cordillera al mar e impidió el trazado de caminos en dirección norte sur y viceversa, aislando a los restantes propietarios.

Debido a los problemas existentes el Gobierno de Chile, primero bajo el Gobierno de Eduardo Frei y ahora (noviembre 2003) bajo Ricardo Lagos se ha intentando frenar estas adquisiciones y dar un estatuto definitivo a las tierras de Tompkins bajo la figura de constituir un “Santuario de la Naturaleza”, figura que permite proteger la biodiversidad pero al tiempo preservar la soberanía nacional..

El objeto es convertir las propiedades de Tompkins en un Santuario de la Naturaleza con resguardo en un directorio, en cuya fundación hay mayoría del empresario. 2.900 kilómetros cuadrados de cordillera a mar que cortan la continuidad del territorio, y en el cual se habría prometido resguardos para la construcción futura de caminos entre norte y sur de la propiedad. La propiedad tiene 21 especies de mamíferos, dos de ellas –jabalí y visón-, 22 de especies marinas y 71 especies de aves. Desde el punto de vista de la diversidad lo más importante es el bosque templado lluvioso (66,6% de Pumalín) que son bosques que provienen de la época del Paleoceno, hace 80 millones de años atrás. Un tipo de bosques que solo existe en el Kilimanjaro (África), el Himalaya, Vietnam, China, y en determinados lugares de montaña de Perú, Ecuador y Colombia.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> “Pumalín: el inventario inconcluso”, *El Mercurio*, 11-I-2004, [www.emol.cl](http://www.emol.cl) Basado en el estudio inédito de la Pontificia Universidad Católica de Chile, dirigido por Juan Gastó, *Proyecto Pumalín: informe técnico*.

## Estados débiles y espacios vacíos

### Soberanía en el espacio vacío

#### C. Conclusiones

Ciertamente el examen precedente ha permitido situar el concepto de áreas sin ley en relación con el de espacios vacíos y fronteras interiores, demostrando que para el caso chileno –e igualmente en el argentino- hay condiciones propias que alejan la tipificación de esas zonas de las áreas sin ley. El elemento más fundamental es que los espacios vacíos se constituyen dentro de una presencia baja pero no conflictuada de la ley. Es decir, que hay una baja presencia de los órganos del Estados y del Estado propiamente tal, pero no hay una situación per se dominada por la antítesis de la obligatoriedad de la ley.

Bajo esa circunstancias los espacios que han sido analizados tienen el valor de generar inducciones legítimas respecto de las condiciones en que la teoría de los espacios vacíos deja de tener pertinencia. Esto permite que los análisis sobre la región, y muy especialmente referidos a América Latina puedan ser matizados en la debida forma, y no ser objeto de análisis puramente deductivos, que aplicando una premisa básica, ésta rija para todos los casos. Es que, como han dicho muchos metodólogos de la investigación, el punto es que una buena deducción fracasa si la premisa inicial deja de ser totalmente distributiva respecto de los demás predicados. En este caso, las características del Estado fallido, que están detrás de las Áreas sin ley no se aplican a las del Estado débil y los espacios vacíos.

Si en desde el punto de vista empírico se podría afirmar que en América del Sur existen no solo áreas sin ley o zonas grises sino espacios vacíos que tienen una baja presencia de la institucionalidad administrativa, pero que no son focos de ingobernabilidad o desafío a la autoridad. Estos otros escenarios son los del sur austral de Chile y Argentina, que comparten la clasificación de espacios vacíos atendidos su baja densidad y las dificultades de acceso que explican la escasa presencia estatal

Esto tiene su raíz en una comprensión teórica que se deduce de este estudio que en la base de estos espacios vacíos están los Estados débiles, que buscan gestionar su soberanía del mejor modo posible, no pudiendo impedir que hayan zonas de su propio territorio con escasa o nula presencia humana y de soberanía efectiva.

### Bibliografía

Bartolomé, Mariano C., “Caracterización de la Zona de la Triple Frontera”, en revista *Military Review*, julio agosto de 2002.

Booth, Ken, *Las Armadas y la Política Exterior*, Centro Naval, Buenos Aires, 1980. (Original: *Navies and Foreign Policy*, 1977.)

Carvalho, Leonardo Arquimimo de, “Internacionalização da Amazônia legal? Aspectos político-históricos e neo-colonialismo expropriatório” en revista *CENA Internacional*, Año 3, No. 3, diciembre 2001, pp.249-268.

## Estados débiles y espacios vacíos

Cirino, Julio A., *Áreas sin ley en el Hemisferio, una hipótesis de trabajo*, Ponencia para el V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 1 al 3 de octubre de 2002.

Cirino, Julio A. y Elizondo, Silvano L., *Áreas sin ley. Orígenes del fenómeno y percepciones de amenazas*, Ponencia a REDES 2003, 28-30 octubre de 2003, en [www3.ndu.edu/chds/redes2003/Academia\\_Papers/Hemispheric\\_Security/4.Lawles-Areas-Emergency-Threats/2.%20Cirino.%EElizondo.html](http://www3.ndu.edu/chds/redes2003/Academia_Papers/Hemispheric_Security/4.Lawles-Areas-Emergency-Threats/2.%20Cirino.%EElizondo.html)

Chomsky, Noam, *Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2002.

“Conquista y consolidación de las fronteras interiores: una tarea del Ejército”, *Memorial del Ejército de Chile* N° 445, 1994. Monográfico.

Ejército de Chile, *El Ejército de Chile al servicio de la Patria 1900-2000*, Ejército de Chile, Santiago de Chile, 2000.

Delmas Philippe, *El brillante porvenir de la guerra*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996.

Garay Vera, Cristián, *Las Políticas de Defensa Nacional en el MERCOSUR y asociados. Historia, procesos, tendencia 1990-2000*, Doctorado en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile. 2003.

Gorgal, Diego P., “Delincuencia común, “nuevas amenazas” y Estados “fallidos”: el “Triángulo de las Bermudas” en América Latina”, en *Argentina Global* N° 12, enero-abril 2003, 39 páginas en: [www.geocities.com/globalargentina/Gorg01.htm](http://www.geocities.com/globalargentina/Gorg01.htm)

Handel, Michael I., *Weak States in the International System*, Frank Cass & Co. Ltd., London, 1990.

Horvarth, Antonio (senador de la República de Chile), “El Parque Pumalín”, en revista *Unofar* Año 8, No. 8, Santiago de Chile, 2002, pp. 36-43.

INE (Instituto Nacional de Estadística, República de Chile), *Compendio estadístico 1991*, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago de Chile, 1991.

“Narcos ocupan áreas sin ley”, *La Prensa*, 29-V-2003, en [www.laprensa.com.ni](http://www.laprensa.com.ni)

Oppenheimer, Andrés, “La amenaza de las áreas sin ley”, *El Nuevo Herald*, 9-III-2003.

Palou, Jordi, “El concepto de potencia media. Los casos de España y México” en *CIDOB* sitio web. [www.cidob.es/Catalan/Publicaciones/Afers/palou.html](http://www.cidob.es/Catalan/Publicaciones/Afers/palou.html).

Pérez Gil, Luis, “El concepto de potencia en las relaciones internacionales” en revista *Estudios Internacionales* N° 127-128, Santiago de Chile, 1999, pp. 69-89.

## Estados débiles y espacios vacíos

Pérez Gil, Luis, "Sociedad internacional, actores internacionales y potencias en el sistema internacional (global)" en revista *Diplomacia* N° 93, Santiago de Chile, octubre 2002, pp. 29-40.

Pinochet Ugarte, Augusto, Comandante en Jefe, "*Clase Magistral "Ejército de Chile: posibles elementos a considerar en su proyección futura"*", Escuela Militar, Santiago de Chile, agosto de 1993.

Pizarro Leongomez, *Toward an Institutional collapse?*, National Defense University, Institute for National Strategic Studies, p. 2, en [www.ndu.edu/inss/books/books](http://www.ndu.edu/inss/books/books)

Sur, Serge, "La puissance: définitions et caractères" en *Le Trimestre du Monde*, 3<sup>er</sup> Trimestre 1995, Paris, pp. 23-37.

Vital, David, *La supervivencia de los pequeños Estados. Estudios del conflicto entre la pequeña y la gran potencia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975. (Oxford 1971.)

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 4 No. 2

Fall 2004

## **A Defesa Brasileira e o Orçamento**

### **João Henrique Pederiva**

João Henrique Pederiva, contador e advogado, exerce o cargo de Consultor de Orçamentos do Senado Federal, desde 1997. Antes disso, atuava como Analista de Finanças e Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal. O Autor participou, em 2002, do Seminário sobre Economia e Gestão de Recursos da Defesa, promovido pelo Centro de Defesa Hemisférica da Universidade Nacional de Defesa dos Estados Unidos, e está concluindo o Mestrado em Ciências Contábeis na Universidade de Brasília.

[\[ Back \]](#)

# A Defesa Brasileira e o Orçamento

**João Henrique Pederiva**

SQN 408, C, 107 – Brasília, DF – Brasil (70.856-030)

55-61-4475238, 55-61-2727894

j.pederiva@uol.com.br

## Resumo

O trabalho examina o relacionamento entre a Defesa e o orçamento público federal, com o objetivo de verificar o cumprimento dos objetivos formalmente estabelecidos. Em prejuízo da sua relevância, o orçamento público brasileiro prestigia informações de natureza financeira, em detrimento das informações de cunho operacional ou estratégico. Ainda assim, o orçamento público permite vislumbrar algumas ocorrências. Dissociam-se a Defesa e a previdência, caracterizada, na classificação econômica, pelo elemento de despesa. Os programas relacionados à Defesa não foram considerados estratégicos no plano plurianual vigente em 2001. Ademais, no plano plurianual pertinente, há aparente superposição de atividades entre as Forças, sem que houvesse destaque para as atividades diplomáticas, nem para as de inteligência, relativas à Defesa. Há, ainda, indícios da ocorrência de reprogramações, nos detalhamentos orçamentários de 2001, mantendo-se os valores nos limites agregados. A discrepância mais grave reside na falta de associação entre as relações diplomáticas e a função Defesa Nacional, sem evidência, na discriminação agregada dos valores orçamentários, apesar das determinações políticas e legais. Tais questões indicam pontos que devem receber maior atenção do planejamento e do controle estatais no Brasil.

## 1. Introdução

Em tempos de guerra, o principal indicador de desempenho da Defesa é a vitória, final e definitiva. Mas, em tempos de paz, como avaliar de modo adequado o cumprimento dessa função? E mais, como pode o estudo do orçamento público contribuir para essa avaliação? O presente trabalho busca respostas a essas questões, a partir do orçamento público federal, de 2001, que já foi executado e conciliado. Com esse intuito, examinam-se os indicadores de desempenho e a oferta da Defesa, os recursos fiscais e o planejamento orçamentário – desdobrado em plano plurianual e classificação programática, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual – e os seus limites. A seguir, dividem-se as classificações orçamentárias em institucional, funcional e econômica. Nas considerações finais, sintetizam-se os principais achados, além algumas sugestões para desenvolvimento posterior.

## 2. Indicadores de desempenho e a oferta da Defesa

ALMEIDA (2001, p. 31) sintetizou o relacionamento entre a Defesa e o sistema orçamentário de modo particularmente feliz:

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

*“O orçamento como a economia, também empresta seus conceitos e princípios à análise do tema da defesa. Uma vez ser o orçamento, por excelência, o instrumento de concretização da atividade governamental, muito da adequada definição do perfil da defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional. Assim, a análise das questões de defesa segundo a ótica orçamentária tende a aproximar o assunto dos demais interesses nacionais. Em especial no que se refere às questões da legitimidade e do controle, a integração da ótica essencialmente militar à ótica orçamentária, ao impulsionar o controle cidadão sobre a defesa, acena para um importante passo na redefinição bem-sucedida das relações entre a sociedade civil e seus soldados”.*

A doutrina administrativa, a exemplo de JOHNSON e ROBERT (1996, p. 222), reconhece a necessidade de adequação dos indicadores às demandas dos diferentes usuários das informações, independentemente da tecnologia ou do bem produzido:

*“Os indicadores devem se basear na estratégia da companhia e incluir parâmetros chave de sucesso na fabricação, comercialização e P&D [pesquisa e desenvolvimento]. Por exemplo, uma companhia enfatizando a qualidade poderia apurar indicadores internos de falhas – refugo, reparos, índice de peças defeituosas em um milhão, paralisações não-programadas de máquinas – e também externos – queixas de clientes, despesas de garantia e pedidos de manutenção.”*

Com efeito, os indicadores estratégicos destinam-se a orientar a ação da alta gerência, que, na estrutura governamental, correspondem aos agentes políticos, responsáveis pela definição das diretrizes principais; os indicadores operacionais prestam-se para os gerentes de linha ou, no caso do setor público, aos agentes administrativos, que devem observar as diretrizes fixadas pelos agentes políticos; os indicadores financeiros orientam os responsáveis pelos fluxos de capitais necessários à implementação das diretrizes traçadas. Nesse sentido, as preocupações de (TZU, 2002, p. 72-73) inserem-se no contexto operacional:

*“Não negligencie nada do que pode contribuir para a disciplina, a saúde e a segurança de seus soldados. Zela para que suas armas estejam sempre em bom estado. Faz com que os víveres sejam saudáveis e abundantes. Se as tropas estiverem mal armadas, se os víveres escassearem, e se não tiveres previamente todos os suprimentos necessários, dificilmente vencerás.”*

A separação entre os tipos de indicadores pretende atender necessidades diferentes dos diversos usuários das informações (PEDERIVA, 1998, p. 62). Em outras palavras, os sistemas de planejamento, inclusive os governamentais, devem ser capazes de evidenciar e conciliar os indicadores pertinentes às várias classes e interesses dos usuários. Nesse sentido, aliás, manifestam-se GOMES e PROENÇA JÚNIOR (2002, p. 4):

*“The idea of performance carries a duality which is often understated. On the one hand, it addresses considerations that relate to the results*



## A Defesa Brasileira e o Orçamento

*achieved, that is to say, a measure of the extent to which it carried out its mission and the end-situation of friendly and enemy forces. On the other hand, it also addresses the way through which the means available for carrying out the mission, that is to say, a measure of the technical expertise with which actions were planned, decided upon and carried out in the effort to achieve the mission. ... Performance must to be understood as the result of a joint analysis that takes into account both aspects of this duality according to its conceptual framework, sustaining the analysis that is intended, recognizing that the duality exists and must be addressed."*

Na falta de indicações precisas quanto aos efeitos das ações sobre a realidade exterior, a mensuração do desempenho concentra-se nos atos próprios, relacionados principalmente aos insumos e aos processos internos, com especial destaque para as informações acerca dos custos dos produtos. Tais indicadores internos são particularmente relevantes quando as relações econômicas e sociais mantêm relativa estabilidade. Para SIMONS (1995, p. 165), a *accountability* – responsabilidade pela prestação de contas – com base nos resultados desenvolve-se em ambientes de complexidade crescente, sujeitos a intensas mudanças. Quando os ambientes dos contatos sociais e das transações são relativamente estáveis, a tendência é focalizar as ações de controle sobre os insumos e os processos. Em tais condições, o orçamento público assume particular importância para a Defesa, como demonstram os indicadores elaborados por SCHEETZ (2002) e PATILLO (2001). Dos dezenove indicadores elaborados por SCHEETZ, com esteio na situação argentina, apenas dois não envolvem indicadores financeiros. Trata-se da razão entre o número de oficiais e suboficiais e a quantidade de aviões e a comparação do número de oficiais graduados em cada Força com seus pares norte-americanos ou chilenos. Para o caso chileno, PATILLO propôs dez indicadores financeiros, cabendo salientar o destaque conferido aos ingressos reservados, por lei secreta, para gastos com as Forças Armadas. Atente-se que os indicadores com base em valores históricos de entrada, como é o caso do orçamento, revestem-se de caráter eminentemente financeiro e prestigiam o tradicional aspecto de controle da aplicação dos recursos, em prejuízo do exercício de planejamento (KAM, 1986, p. 120-121).

Segundo HENDRIKSEN e BREDA (1999, p. 97-99), a informação, para ser relevante, deve apresentar valor preditivo, como insumo dos modelos de decisão, ou de *feedback* – confirmação ou correção das expectativas anteriores. Com o incremento do valor preditivo, resultante da maior conformidade entre o executado e o planejado, os sistemas de informação baseados em indicadores financeiros de desempenho ganham relevância. A realização do controle, ou seja, valorizar a informação orçamentária como *feedback*, também é estimulada pela melhor capacidade de representação do modelo orçamentário às definições políticas de Defesa. Idealmente, o orçamento público explicita os resultados dos esforços empreendidos pelos vários órgãos e entidades para o fornecimento do bem Defesa, assim como os sacrifícios efetuados para obtê-lo, quando considerados outros bens, a exemplo da saúde e da educação. O orçamento estrategicamente relevante melhora a definição dos indicadores operacionais de desempenho associados à eficácia das ações em prol da Defesa. Fragilizado o controle, enfraquece-se o planejamento, em harmonia com as palavras de PETREI (1998, p. 339-400):

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

*“Latin American countries should devote more resources to policy analysis. A technical enrichment of the dialogue on different ways to attack problems would allow ministers and legislators to carry out better informed and more rational discussions, and would facilitate the restructuring of functions. In federal government systems, policy analysis becomes even more important at the central level.”*

A preeminência dos indicadores financeiros parece razoável em razão de dois fatores. De um lado, os dados financeiros mostram-se mais relevantes e disponíveis do que os relativos aos demais indicadores, tanto por interessarem diretamente a um maior número de pessoas, quanto por, no âmbito dos programas de transparência fiscal, tornarem-se acessíveis os dados relativos às contas fiscais. De outro lado, a igualdade democrática determina a valoração dos gastos, considerando a escassez dos recursos e a insubsistência de acessos privilegiados a esses recursos. Por conseguinte, há necessidade de demonstrar que cada unidade monetária aplicada em Defesa é capaz de produzir maior retorno social do que nas demais funções, a exemplo da saúde e da educação, em linha com as palavras de POLLONI, CONTRERAS e ORTIZ (2001):

*“Queda pendiente en esta propuesta, eso sí, los constantes y crecientes reclamos del Congreso por mayores poderes de decisión en materias presupuestarias y de conformación de la fuerza militar. El presente trabajo, aún cuando no lo desarrolla en profundidad, reconoce el tema como importante y concuerda en la necesidad de abordarlo a futuro, en particular en la perspectiva de la teoría democrática de la separación de funciones y de la representación política.”*

Caso a Defesa fosse um bem sujeito à utilização exclusiva por indivíduo e à depleção pelo uso, o seu preço poderia servir como indicador de desempenho e subsidiar as decisões acerca das alocações de recursos. Para tanto, bastaria comparar os benefícios esperados, na forma dos fluxos de rendas auferidos, com os custos dos serviços prestados, quer diretamente pela Administração Pública, quer por terceiros. Mas a Defesa constitui bem público, justamente, pela ausência de exclusividade e de rivalidade, não sendo possível limitar seus benefícios a uma pessoa determinada, nem esgotar a sua utilidade pelo uso simultâneo de todos os envolvidos (FRANKO, 2000). Assim, o mercado não sinaliza adequadamente a utilidade dos recursos aplicados na Defesa. Nesse contexto, os indicadores para a função Defesa são aqueles validados pelo processo de legitimação do exercício do poder, uma vez que, em regimes democráticos, cabe aos representantes eleitos decidirem sobre os objetivos perseguidos e os meios empregados. O processo democrático garante que todas as partes interessadas manifestem suas opiniões e exige que se explicitem, previamente, os sacrifícios demandados da coletividade para compatibilizar os interesses conflitantes. O estabelecimento de indicadores de desempenho específicos depende da definição dos objetivos estratégicos (PEDERIVA, 1998, p. 35-37).

Reserva-se, portanto, aos agentes políticos o papel de escolherem os objetivos estratégicos e os meios legítimos para atingir esses objetivos, entre os vários oferecidos pela sociedade. Para serem relevantes e confiáveis, os indicadores estratégicos devem ser específicos àquelas escolhas dos agentes políticos. O

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

conjunto dos objetivos, meios e indicadores estratégicos fornece os parâmetros necessários para legitimar a conduta dos agentes administrativos, operacionais ou financeiros. Assim, os agentes políticos assumem responsabilidade pela concretização das expectativas da sociedade, mediante a obtenção dos resultados esperados. Esse modelo descreve o sistema orçamentário do setor público.

### 3. Os recursos fiscais e o planejamento orçamentário

O volume de recursos arrecadado e administrado pelo setor público, em comparação com o montante total de bens e serviços, foi dimensionado pela Secretaria da Receita Federal. Em valores correntes, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em R\$ 1.086,70 bilhões e R\$ 1.184,00 bilhões, respectivamente para os exercícios de 2000 e 2001. Como a arrecadação tributária bruta somou R\$ 358,02 bilhões e R\$ 406,87 bilhões, as cargas tributárias brutas, em 2000 e 2001, representaram 32,95% e 34,36% do PIB. Em 2001, o setor público absorveu, mais de um terço do total de bens e serviços produzidos no Brasil. A indicação das origens e das aplicações desses recursos explicita-se por meio do orçamento público, que desempenha dupla atribuição. Além do tradicional papel de instrumento do controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, os orçamentos prestam-se para o planejamento do setor público (GIACOMONI, 2001, p. 64-69). Atente-se que o controle visa a aperfeiçoar o planejamento, não a implementá-lo. Nos termos do art. 174, *caput*, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 – CF/1988, o planejamento é determinativo para o setor público e indicativo para o privado. O orçamento público, elaborado em leis do Congresso Nacional, é instrumento básico do planejamento estatal (Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 7º). Conforme a Lei Geral de Finanças Públicas, (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), o sistema orçamentário deve evidenciar a política econômica e financeira governamental, bem como o cumprimento dos programas de trabalho, qualitativa e quantitativamente:

*“Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. ...*

*Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá: ...*

*III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.”* (sem negrito no original)

Assim, o planejamento governamental brasileiro é estabelecido em três leis, de iniciativa do Poder Executivo, respectivamente denominadas de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentária e lei orçamentária anual (CF/1988, art. 165).

#### 3.1. O plano plurianual e a classificação programática

Na esfera federal, o plano plurianual (PPA) estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas aos

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

programas de duração continuada, em períodos temporais equivalentes ao de um mandato de Presidente da República (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 35, § 2º.) Conforme a SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL (2002, p. 41), o item estruturador do PPA são os programas. A estruturação do planejamento em programas responde à indagação “*Para que?*”, os recursos são alocados conforme a sua finalidade ou o objetivo da administração pública. A classificação programática identifica o objetivo do gasto ou da aplicação de recursos. Realiza-se, anualmente, a revisão do PPA, com cópias disponíveis em portal próprio, acessível pela Internet. Cada programa apresenta as principais realizações, os comentários e as recomendações efetuadas pelo respectivo gerente. Constam, também, as realizações físico-financeiras e os custos unitários estimados e realizados, até o exercício, para cada ação, isto é, por cada um dos desdobramentos dos programas.

No portal do Ministério do Planejamento, consta que o PPA relativo ao período 2000-2003 recebeu o nome de Avanço Brasil. Em realidade, o Poder Executivo da União concedeu maior destaque a alguns programas, selecionados do conjunto aprovado pelo Poder Legislativo a título de PPA. O Avanço Brasil, embora tenha recebido até mesmo um portal específico, representa um subconjunto do PPA. Entre os vinte e oito objetivos elencados pelo Avanço Brasil, só três dizem respeito à área externa. Nenhum desses três itens consta como sendo estratégico, nem mesmo o que se refere à *garantia da defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento*. Na distribuição do PPA por setores, dos vinte e quatro programas associados à Justiça e à Defesa, só dois restaram a cargo do Ministério da Defesa. Trata-se do Programa Calha Norte – vigilância e integração da faixa de fronteira que faz divisa com Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname – e do Programa Proteção da Amazônia, viabilizado pelo Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM.

Segundo a avaliação do PPA, o Macroobjetivo 27 – *Garantir a Defesa Nacional como Fator de Consolidação da Democracia e do Desenvolvimento* – compõe-se de catorze programas. Para alguns programas (gêneros), aparecem os respectivos indicadores de desempenho, que não se confundem com os indicadores das ações (espécies). Dos catorze programas elencados, não possuem indicadores a *gestão da política de Defesa Nacional e a nacionalização do material bélico*. Os indicadores apresentados permitem mensurar o grau de eficiência da realização dos programas, mas não os efeitos diretos dessas ações sobre a realidade social – efetividade ou eficácia social – ou, mais precisamente, o grau de oferecimento do bem Defesa ou de satisfação atingida pelos dos usuários desses bem. Os programas de *adestramento e operações militares* estão individualizados por Comando de Força ou Força Singular, bem como os *programas de ensino especial e reaparelhamento e adequação*. Não apresentam redundâncias os programas de *controle de armamentos, munições e explosivos, gestão da política de Defesa Nacional, inteligência nacional, nacionalização do material bélico e proteção da Amazônia*, notando-se que nem todos os programas mencionados estão sob a gestão do Ministério da Defesa. Caberia examinar os programas, ora individualizados por Força Singular, de modo a averiguar a possibilidade de existirem redundâncias que possam ser afastadas sem comprometer a eficiência das ações.

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

### 3.2. A lei de diretrizes orçamentárias

A lei de diretrizes orçamentárias compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Integram o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, relativas aos limites de receitas e de despesas, bem como o Anexo de Riscos Fiscais, que avalia os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 4º). De fato, os Anexos de Metas e Prioridades relativos à Defesa Nacional reproduzem os programas e os objetivos, por Força Singular, consignando-se produtos, unidades de medida e metas específicas às respectivas ações, tanto para 2001 (Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000) quanto para 2003 (Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002). As respectivas leis de diretrizes orçamentárias podem ser acessadas nos portais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, de orçamentos da União, concernentes aos orçamentos da União.

### 3.3. A lei orçamentária anual

A lei orçamentária anual abrange três espécies orçamentárias. O orçamento fiscal refere-se aos Poderes da União e abrange fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Mais recentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal criou a figura da empresa estatal dependente, sujeita às regras fiscais. O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto é vulgarmente denominado orçamento das estatais. O orçamento da seguridade social inclui as ações de previdência, assistência social e saúde e engloba todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Dessa maneira, é na lei orçamentária que se buscou a evidenciação qualitativa e quantitativa das orientações políticas para a Defesa. Para 2001, a despesa foi inicialmente fixada em R\$ 950,2 bilhões, elevando-se a autorização legislativa para R\$ 977,6 bilhões, ao final do exercício. Desse montante, comprometeram-se R\$ 603,4 bilhões, representando um grau de execução da ordem de 61,73%. Tais números incorporam o refinanciamento da dívida, inserido na função encargos especiais – alocações de recursos que não geram contraprestação atual de bens ou serviços, referindo-se, via de regra, a eventos passados –, cujos valores são R\$ 734,3 bilhões fixados, R\$ 750,2 bilhões autorizados e R\$ 394,6 bilhões liquidados, com 52,59% de grau de execução.

## 4. Os limites da Defesa

A definição dos indicadores de desempenho para a Defesa depende da visão política e das diretivas sociais acerca do alcance pretendido e dos objetivos estipulados, bem como dos meios tecnológicos disponíveis. SORIANO (2001, p. 39-40) examinou as posições da Argentina, do Brasil, do Canadá, do Chile, dos Estados Unidos e do México acerca dos conceitos relativos à segurança interamericana. A sua conclusão é de que, embora todos concordem sobre a necessidade de atualização desses conceitos, há divergências nas expectativas sobre o sentido e o

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

alcance dos institutos, em matéria de cooperação para a segurança. Para alguns dos países examinados por SORIANO, os problemas básicos de segurança estão relacionados às ameaças ao desenvolvimento – econômico, social e político – e à conservação do meio ambiente; para outros, assumem relevância as tradicionais questões de Defesa Militar.

A República Federativa do Brasil rege-se, nas suas relações internacionais, por princípios como a não-intervenção, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos. Além disso, o País busca a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (CF/1988, art. 4º). O vínculo entre as Forças Armadas e a Defesa brasileira exprime-se nos seguintes termos constitucionais:

*“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”* (sem negrito no original)

Por força da regulação infraconstitucional – Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, versando sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas –, estabeleceu-se a subordinação das Forças ao Ministro de Estado da Defesa, apesar da manutenção das estruturas próprias (art. 3º). A consolidação das propostas orçamentárias das Forças cabe ao Ministério da Defesa, observando-se as prioridades estabelecidas na política de Defesa Nacional, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 12). O emprego das Forças Armadas, na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República. A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorre de acordo com as diretrizes baixadas pelo Presidente da República. Tal atuação pressupõe o esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. (art. 15). Cabe, ainda, às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República (art. 16).

De um lado, as definições constitucionais situam as Forças Armadas e a Defesa Nacional na esfera da União (CF/1988, art. 24, III). Portanto, o custeio das suas atividades circunscreve-se ao orçamento federal. De outro lado, CAVAGNARI FILHO (2001, p. 11) alerta para a concepção diplomática da função Defesa brasileira, baseada no convencimento pacífico, em substituição ao emprego da força:

*“A política externa brasileira é coerente com o perfil de potência média. Seu objetivo maior é liderar o processo de integração regional, desde que essa liderança implique, apenas, a busca do consenso – sem custos nem riscos. No campo político-estratégico, a diplomacia procura destacar esse perfil como se fosse sinônimo de potência pacífica. Por ser o País vulnerável a condicionalidades e*



## A Defesa Brasileira e o Orçamento

*constrangimentos, aposta, de certo modo, na desqualificação da força como meio de solução dos conflitos de interesses. Embora reconheça que a capacidade estratégico-militar ainda é significativa na avaliação do poder, para ela nada impede o Brasil de construir um projeto diplomático baseado na sua capacidade de persuasão – “centrado na paz como instrumento das relações internacionais”.*

*Assim, nas relações de força, a diplomacia se apresenta como a única e não a primeira linha de resistência na defesa do interesse nacional. Ou seja: ela descarta a força militar do jogo político-estratégico, ao desqualificar a ação militar como substituto eventual da ação diplomática.”*

Tal alerta encontra respaldo na orientação estratégica da Política de Defesa Nacional, proposta pela Presidência da República e encampada pelo Ministério da Defesa, nos termos da Política de Defesa Nacional, patrocinada pela Presidência da República:

*“4.2. Para tanto, a presente política é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo, baseada nas seguintes premissas: fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente; estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, em geral, baseado na confiança e no respeito mútuos; rejeição à guerra de conquista; e busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa.*

*4.3. A vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz.”*

Faz-se oportuno o contraste dessas proposições com a distribuição de recursos efetuada pelo planejamento e pela execução do orçamento federal brasileiro.

## 5. Classificações orçamentárias

### 5.1. Classificação institucional

O sistema orçamentário federal elaborou o projeto de lei orçamentária anual para 2003, contemplando 412 unidades orçamentárias, agregadas em 37 órgãos orçamentários (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2002, p. 2). A estrutura administrativa do Ministério da Defesa encontra-se descrita no Decreto nº 3.466, de 17.05.2000, bem como no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG), mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A classificação orçamentária institucional destoa da classificação administrativa. Essa diferença pode trazer dificuldades no maior detalhamento das responsabilidades e atribuições de gastos, principalmente pela existência de fundos contábeis administrados pelos Comandos e pelo Ministério. Dos R\$ 25,486 bilhões

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

autorizados, o Ministério da Defesa comprometeu R\$ 25,556 bilhões, denotando inobservância dos limites orçamentários. Embora não seja objeto imediato da presente análise, tal inobservância demonstra a necessidade de aperfeiçoar os controles nas aplicações de recursos públicos federais.

Vale examinar a adequação da orientação estratégica para a Defesa Nacional ao sistema orçamentário. Para tanto, utilizam-se as classificações institucional e funcional. A classificação institucional relaciona os órgãos da administração central e as entidades com personalidade jurídica própria em unidades orçamentárias. Os órgãos e as unidades orçamentárias são acompanhados de códigos de identificação. Em 2001, o Ministério da Defesa compunha-se das seguintes unidades orçamentárias (UO), discriminadas na Tabela 1. O grau de desacerto do planejamento institucional pelo total do órgão (100,28%), esconde as discrepâncias significativas no grau de execução (entre 62,28% e 118,82%) das unidades orçamentárias. Tais discrepâncias entre o planejado e o realizado comprometem a confiabilidade da peça orçamentária no planejamento nacional, pois evidenciam sua inobservância estrita, sem considerar que atentam contra o caráter determinativo do planejamento, segundo disposição constitucional.

TABELA 1 – EXECUÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA, POR UO, EM 2001

(A) Unidade orçamentária		(B) Dotação inicial (em R\$)	(C) Total autorizado (em R\$)	(D) Total liquidado (em R\$)	(E) % executado (=D/Cx100)
52101	MINISTÉRIO DA DEFESA	580.221.093	839.185.899	720.861.863	85,9
52111	COMANDO DA AERONÁUTICA	4.150.735.494	5.764.767.680	5.787.144.328	100,39
52121	COMANDO DO EXÉRCITO	9.073.627.522	11.325.953.958	11.185.115.557	98,76
52131	COMANDO DA MARINHA	4.720.475.622	5.824.155.085	6.097.780.084	104,7
52132	TRIBUNAL MARÍTIMO	955.441	1.240.392	1.202.588	96,95
52133	SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS	4.362.867	4.362.869	4.389.210	100,6



## A Defesa Brasileira e o Orçamento

	DO MAR				
52211	CAIXA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO DA AERONÁUTICA	15.064.258	15.064.258	13.477.020	89,46
52222	FUNDAÇÃO OSÓRIO	3.845.994	4.069.761	3.676.335	90,33
52901	FUNDO DO MINISTÉRIO DA DEFESA	4.374.000	4.374.000	2.724.090	62,28
52902	FUNDO DE ADMINISTRAÇÃO DO HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS	42.546.079	42.546.077	40.039.138	94,11
52903	FUNDO DO SERVIÇO MILITAR	6.400.000	6.404.999	5.606.978	87,54
52911	FUNDO AERONÁUTICO	751.797.229	800.321.890	772.530.466	96,53
52912	FUNDO AEROVIÁRIO	54.958.302	70.705.447	60.707.923	85,86
52921	FUNDO DO EXÉRCITO	287.476.002	287.475.949	284.762.177	99,06
52931	FUNDO NAVAL	432.729.013	456.514.808	542.449.835	118,82
52932	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PROFISSIONAL MARÍTIMO	38.557.168	38.557.169	33.433.789	86,71

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

TOTAL:	20.168.126.084	25.485.700.24 1	25.555.901.38 1	100,28
--------	----------------	--------------------	--------------------	--------

Fonte: Senado Federal.

### 5.2. Classificação funcional

A classificação funcional compreende tanto o rol de funções – maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público – quanto o de subfunções – partição das funções que identifica a natureza básica das ações vinculadas aos programas. Consta no manual de Política da Defesa Nacional da Presidência da República serem objetivos da Defesa Nacional: a) a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; b) a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas; c) a preservação da coesão e da unidade da Nação; d) a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira; e) a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior; f) a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; g) a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As subfunções relacionam os gastos em grandes áreas de responsabilidade – estáticas no tempo, porquanto vinculadas às finalidades estatais – às ações programáticas, redefinidas a cada orçamento anual, segundo a lógica do PPA. A técnica orçamentária brasileira emprega a seguinte formulação (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2002, p. 43-44):

*“A partir da ação [vinculada ao programa], classifica-se a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independente de sua relação institucional. Em seguida, será feita a associação com a função, associação essa voltada à área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas estão sendo efetuadas.”* (sem negrito no original)

A função Previdência – englobando saúde, assistência e previdência social, consoante a CF/1988, art. 194, *caput* – consumiu R\$ 11,911 bilhões, reservando-se R\$ 11,819 bilhões para a função Defesa. Note-se que a função previdenciária vincula-se à prestação de serviços efetuada pelas pessoas que trabalham ou trabalharam no Ministério da Defesa. Assim, as despesas não computadas na função Defesa Nacional configuram a subestimação dos valores consignados ao maior nível de agregação orçamentária, independentemente dos motivos para efetuar tal separação. Identificaram-se, em 2001, as seguintes despesas, por função, no Ministério da Defesa, consoante a Tabela 2:

TABELA 2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA DEFESA, POR FUNÇÃO, EM 2001

(A) Função	(B) Dotação inicial (em R\$)	(C) Total autorizado (em R\$)	(D) Total liquidado (em R\$)	(E) % executado (=C/Dx100)
05 DEFESA	9.978.697.563	11.780.215.182	11.818.938.38	100,33

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

	NACIONAL			2	
09	PREVIDÊNCIA SOCIAL	8.824.637.043	11.974.746.783	11.911.416.002	99,47
16	HABITAÇÃO	9.000.000	4.377.726	3.978.014	90,87
19	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3.471.375	3.471.376	3.385.948	97,54
28	ENCARGOS ESPECIAIS	1.352.320.103	1.722.889.174	1.818.183.035	105,53
TOTAL:		20.168.126.084	25.485.700.241	25.555.901.381	100,28

Fonte: Senado Federal.

Sintetiza-se, na Tabela 3, a participação dos vários órgãos na função Defesa, evidencia o comprometimento do Ministério da Defesa com a função Defesa Nacional. Percebe-se que o Ministério da Defesa responde por praticamente a totalidade dos gastos relacionados à Defesa. Embora seja menor do que a do órgão Ministério da Defesa (entre 82,46% e 100,33%, com resultado global de 100,21%), a dispersão dos valores liquidados na função Defesa Nacional permanece suficientemente elevada para permitir questionamentos acerca da capacidade de o sistema orçamentário bem desempenhar seu papel instrumental no planejamento do Estado brasileiro. Note-se que, em 2001, o Ministério das Relações Exteriores não participou da função orçamentária Defesa Nacional. Aparentemente, os registros orçamentários não respaldam a pretensão de a diplomacia contribuir para a Defesa Nacional. Tampouco corroboram o pensamento de que a diplomacia possa substituir a força militar. Nesse diapasão, as evidências orçamentárias, delimitadoras do conceito de Defesa Nacional associada às Forças Armadas, harmonizam-se com o modelo elaborado por CEPIK (2001, p.17):

*“O mesmo esquema analítico permite diferenciar processos ad hoc de securitização e processos relativamente institucionalizados de securitização. Se um dado tipo de ameaça é persistente, recorrente ou emergencial, a escolha de respostas políticas adequadas e a definição de prioridade e graus de urgência podem ser institucionalizados através de procedimentos tipificados e agências governamentais especializadas.”*

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

TABELA 3 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA FUNÇÃO DEFESA NACIONAL, POR ÓRGÃO, EM 2001

(A) ÓRGÃO		(B) Dotação inicial (em R\$)	(C) Total autorizado (em R\$)	(D) Total liquidado (em R\$)	(E) % executado (= C/Dx100)
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	14.887.617	14.385.240	13.891.688	96,57
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	17.106.228	16.716.229	12.785.028	76,48
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	9.978.697.563	11.780.215.182	11.818.938.382	100,33
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	47.657.932	55.657.931	45.893.368	82,46
	TOTAL:	10.058.349.340	11.866.974.582	11.891.508.466	100,21

Fonte: Senado Federal.

Mas tal conclusão pode ser equivocada. Existe, no sistema orçamentário atual, uma associação típica entre as funções e as subfunções. Ainda que a sua observância não seja obrigatória, é possível haver ações e gastos de outros órgãos em Defesa Nacional cuja falta de reconhecimento derive da formulação do sistema de informações orçamentárias. Explicita-se, na Tabela 4, o relacionamento entre as funções e as subfunções pertinentes, com base na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministro de Estado do Orçamento e Gestão. Contata-se, pelo quadro, que *relações diplomáticas* estão conectadas com a função Relações Exteriores. De maneira similar, a subfunção *informação e inteligência*, tradicionalmente associada às ações militares, vincula-se à Segurança Pública. Considerando a dimensão das fronteiras e a multiplicidade de interesses nacionais a serem defendidos, os valores relacionados aos objetivos da função Defesa Nacional figuram modestos. Entremeios, pode-se afirmar que, os sistemas orçamentários mostram-se dissonantes com as orientações políticas, pelo menos no plano agregado, e podem sinalizar para decisões administrativas distintas daquelas que seriam as mais adequadas. Mas é possível que a divergência decorra da sistemática de registro e apuração do orçamento. De qualquer maneira, faz-se mister levar o assunto às autoridades competentes. Os vínculos estabelecidos entre a função Defesa Nacional e a organização Forças Armadas institucionalizam agências governamentais especializadas, sem prejuízo da ação de outras entidades. Ainda assim, a julgar pela representação orçamentária agregada, grande parte dos gastos efetuados por essa Agência não reverteram para a função Defesa. Apenas R\$ 11,819 bilhões (46%) dos

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

R\$ R\$ 25,556 bilhões gastos pelo Ministério, em 2001, vincularam-se efetivamente à função Defesa Nacional.

TABELA 4 – FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE GOVERNO

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
05 - Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

### 5.3. Classificação econômica

Vale investigar a distribuição desse gasto conforme as classificações econômica e programática (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2002, p. 41). A classificação econômica revela a natureza do gasto ou do bem obtido, bem como o efeito econômico da despesa realizada. Ilustra-se, na Tabela 5, a natureza econômica dos gastos com Defesa Nacional efetuados pelo Ministério.

TABELA 5 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ÓRGÃO MINISTÉRIO DA DEFESA E DA FUNÇÃO DEFESA NACIONAL, POR GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA, EM 2001

(A) GND	(B) Dotação inicial (em R\$)	(C) Total autorizado (em R\$)	(D) Total liquidado (em R\$)	(E) % executado (D/Cx100)
1 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	5.773.427.280	6.772.154.299	6.813.673.289	100,61
2 JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	0	0	0	0

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.753.946.582	3.061.529.390	3.030.630.460	98,99
4	INVESTIMENTOS	1.429.824.240	1.926.041.093	1.954.156.233	101,46
5	INVERSÕES FINANCEIRAS	21.499.461	20.490.400	20.478.400	99,94
TOTAL GERAL:		9.978.697.563	11.780.215.182	11.818.938.382	100,33

Fonte: Senado Federal.

Quase 58% dos valores apropriados pelo Ministério da Defesa na Defesa Nacional correspondem a despesas com pessoal e encargos. A esse montante, somam-se os cerca de 26% de outras despesas correntes. Por conseguinte, aproximadamente 84% dos gastos são registrados como despesas correntes, sobejando 16% para despesas de capital. Ou seja, mais de 80% dos gastos da União, em 2001, referiu-se à contraprestação de bens e serviços já utilizados, reservando-se menos de 20% dos gastos para aplicações capazes de contribuir para a produção de novos bens e serviços no futuro. Avançando na classificação econômica, vale consignar a distribuição dos elementos de despesa, isto é, “o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins” (Lei nº 4.320/1964, art. 15, § 1º). Dos R\$ 6,814 bilhões despendidos com pessoal e encargos relativos à função Defesa, em 2001, R\$ 6,055 bilhões foram comprometidos com vencimentos e vantagens fixas. Apenas R\$ 0,657 bilhão correspondeu a outras despesas variáveis de pessoal. A Tabela 6 evidencia a reduzida flexibilidade dos gastos da Defesa com pessoal. Depreende-se, deste quadro, que os gastos com pessoal alocados na função Defesa Nacional, no Ministério da Defesa, abrange, grosso modo, o pessoal ativo e desconsidera os compromissos de longo prazo, correspondentes às questões previdenciárias, derivados da estrutura normativa e legal ora vigente.

TABELA 6 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, POR ELEMENTO DA DESPESA, DOS GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS, DO ÓRGÃO MINISTÉRIO DA DEFESA E DA FUNÇÃO DEFESA NACIONAL, EM 2001

(A) Descrição do elemento de despesa	(B) Dotação Inicial (em R\$)	(C) Valor Autorizado (em R\$)	(D) Valor Liquidado (em R\$)	(G) % Execução (E/Dx100)
TRANSFERÊNCIAS À UNIÃO	5.773.427.280	565.146	0	0,00
APOSENTADORIAS E REFORMAS		1.150.000	1.093.459	95,08
PENSÕES		1.456.000	766.903	52,67

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

OUTROS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS		20.711.164	20.607.230	99,50
SALÁRIO FAMILIA		1.698.998	1.669.440	98,26
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL		495.259.461	495.884.622	100,13
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL MILITAR		5.521.228.429	5.559.483.991	100,69
OBRIGAÇÕES PATRONAIS		50.564.716	50.263.733	99,40
OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS - PESSOAL CIVIL		3.899.543	1.169.114	29,98
OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS - PESSOAL MILITAR		647.591.357	655.372.823	101,20
NÃO IDENTIFICADO		0	0	-
SENTENÇAS JUDICIAIS		558.919	558.902	100,00
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES		27.104.223	26.778.316	98,80
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES		4.443	0	0,00
INDENIZAÇÕES TRABALHISTAS		361.900	24.756	6,84
Soma	5.773.427.280	6.772.154.299	6.813.673.289	100,61

Fonte: Câmara dos Deputados.

### 6. Considerações Finais

O custeio da Defesa Nacional fica a cargo da União e, mais precisamente, na esfera do Ministério da Defesa. O orçamento federal prestigia o aspecto financeiro e avalia os insumos (*inputs*) e os processos, em detrimento da eficácia dos produtos (*outputs*) e dos impactos sociais (*outcomes*). Mas saber quanto dinheiro foi

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

comprometido não indica o nível de satisfação, de disciplina, de saúde ou de segurança da tropa. Tampouco aponta para a existência de suprimentos adequados. Todavia, o orçamento pode fornecer algumas indicações preciosas sobre a consecução das políticas públicas.

O exame do sistema orçamentário brasileiro compreende as três leis que o estruturam: o plano plurianual – PPA, a lei de diretrizes orçamentárias – LDO e a lei orçamentária anual – LOA. O PPA estrutura-se a partir dos programas e apresenta elevado interesse político, tanto que o Poder Executivo decidiu selecionar alguns dos programas do PPA e denominá-los de Avança Brasil. O objetivo declarado para essa seleção foi o de acompanhar de modo mais intenso os programas escolhidos. Desse subconjunto, só alguns programas receberam a qualificação de prioritários, sendo que nenhum deles consta na esfera da função Defesa Nacional. Assim, a Defesa não alçou à condição de elemento estratégico. Dos catorze programas que constam na lei, vinculados ao macroobjetivo *Garantir a Defesa Nacional como Fator de Consolidação da Democracia e do Desenvolvimento*, três desdobram-se na especificação por Força, denotando a possibilidade de redundâncias. Em outras palavras, há aparente superposição nas atividades exercidas pelas Forças.

A orientação política para que as *relações diplomáticas* preponderem nos procedimentos ligados à função Defesa Nacional não se evidencia na discriminação agregada dos valores orçamentários. Ainda que se considerassem outros tópicos como afins às relações exteriores, seu montante não expressa a prioridade política. De igual maneira, as ações de *informação e inteligência* aparecem num grau mínimo, no Ministério da Defesa, apesar de sua afinidade com a função de Defesa Nacional. Isso identifica o desconhecimento dos recursos efetivamente aplicados na Defesa, sob o ponto de vista das informações agregadas, ou, então, a efetiva ausência de inversões nessas atividades. O Ministério da Defesa aplicou, na função Previdência Social, em 2001, um montante superior ao alocado para a função Defesa Nacional. Se, por um lado, isso ressalta a importância das relações de trabalho para o setor, por outro, cerca de 90% dos gastos com pessoal e encargos relacionados à função Defesa Nacional do Ministério da Defesa correspondem a vencimentos e vantagens fixos, sem relação com as aposentadorias, pensões e reformas. Note-se que o desconhecimento acerca dos impactos futuros das decisões atuais pode comprometer o adequado planejamento da coisa pública, uma vez que se trata da distribuição do ônus pela sociedade. Embora possa haver explicações razoáveis para o procedimento, a informação ora disponível parece insuficiente para respaldar decisão segura acerca do tema.

Em síntese, evidencia-se a desconexão entre o discurso político e a visão orçamentária, no plano agregado, pela ausência de conexão entre os gastos com a Defesa e as ações diplomáticas, bem como as de inteligência. Pior, as aplicações na Defesa parecem subestimadas, em virtude da ausência dos compromissos previdenciários. Além disso, vislumbra-se a superposição de atividades das Forças, a par da reprogramação orçamentária, em 2001, caracterizada pelas diferenças entre o planejado e o realizado para o setor público, mormente em níveis mais analíticos. A repetição dessas deficiências em eventuais exames futuros, poderia indicar falhas graves no planejamento estatal.



## A Defesa Brasileira e o Orçamento

### Referências

ALMEIDA, C. W. L. *Economia e orçamento para a defesa nacional*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 32, n. 90, p. 22-32, out-dez 2001.

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 30.09.2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 março de 1964, que “*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)> Acesso em 14.10.2002.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 200, de 17 de 25 de fevereiro de 1967, que “*Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)> Acesso em 14.10.2002.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em 14.10.2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, que “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências*”. Disponível em: <<http://camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/exibe.asp?idePai=66&cadeia=1@3:LDO>> Acesso em 14.10.2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, que “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências*”. Disponível em: <<http://www3.senado.gov.br/orcamento/LDO2003/detalhelabldo.asp>> Acesso em 14.10.2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Orçamento da União* (<http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/default.asp>, consultado em 30.09.2002)

CAVAGNARI FILHO, G. L. Introdução crítica à atual política de defesa. *Carta Internacional*, ano IX, nº 96, fev-2001 p. 11-12.

CEPIK, M. Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e conseqüências políticas. *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, n. 1, p. 1-19, Spring 2001.

FRANKO, P. *The Economics of Defense: An Introduction*. Manual preparado por Patrice Franko, Professora de *Economics and International Studies*, do Colby College, em Waterville, Maine, com a assistência de Gillian Morejon, Colby College, classe de 2000.

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 10ed.. São Paulo: Atlas, 2001.

GOMES, M. G. F. M.; PROENÇA JÚNIOR, D. *MILITARY PERFORMANCE EVALUATION: A Conceptual Framework for the 21<sup>st</sup> Century*. Center for Hemispheric Defense Studies, Brasília, REDES 2002, Research and Education in Defense and Security Studies, Aug 7-10, 2002.

HENDRIKSEN, E. S., BRENDA, M. F. V. *Teoria da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.

INTRILIGATOR, M. D. On the Nature and Scope of Defence Economics. *Defence Economics*, 1990, Vol. 1, pp. 3-11.

JOHNSON, H. T.; ROBERT, S. K. *A relevância da contabilidade de custos*. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Avaliação do PPA*. Disponível em <<http://www.abrasil.gov.br/avalppa/avalplano/content/default.htm>>, Acessado em: 30.10.2002.

\_\_\_\_\_. *Avança Brasil*. Disponível em <<http://www.abrasil.gov.br/index.htm>> Acessado em: 30.09.2002.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministro de Estado do Orçamento e Gestão, que "Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências." Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria\\_42\\_14\\_04\\_99.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria_42_14_04_99.htm)> Acessado em: 14.10.2002

\_\_\_\_\_. *Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal*. Disponível em <<http://www.siorg.redegoverno.gov.br/index.htm>> Acessado em: 14.10.2002.

PATTILLO, G. *El presupuesto de defensa en Chile: procesos decisionales y propuesta de indicadores de evolución*. *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, n. 2, p. 125-145, Winter 2001.

PEDERIVA, J. H. A contabilidade e os custos indiretos. *Revista Brasileira de Contabilidade*. Brasília, v. 27, n. 113, p. 60-77, set-out 1998.

\_\_\_\_\_. *Accountability, Constituição e Contabilidade*. *Revista de informação legislativa*. Brasília, ano 35, n. 140, p. 17-40, out-dez 1998.

PETREI, H. *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America*. USA: Inter-American Development Bank, 1998.

POLLONI, M.; CONTRERAS, A.; ORTIZ, C. Relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile: análisis e proposiciones. *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, n. 1, p.61-76, Spring 2001.

## A Defesa Brasileira e o Orçamento

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Política de defesa nacional* Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/politicadedefesa/politicadedefesa.html>> Acessado em: 14.10.2002.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.466, de 17 de maio de 2000, que “*Aprova a Estrutura Regimental e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação – GR do Ministério da Defesa, e dá outras providências.*” Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3466.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3466.htm)> Acessado em: 14.10.2002.

SHEETZ, T. El presupuesto de defensa en Argentina: su contexto y una metodología de análisis. *Security and Defense Studies Review*, v. 2, n. 1, p. 46-65, Summer 2002.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil 2001 - Considerações Iniciais*. Disponível em <[http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/Carga\\_Fiscal/2001/Consideracoes.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/Carga_Fiscal/2001/Consideracoes.htm)> Acessado em: 25.09.2002.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. *Manual Técnico de Orçamento MTO-02: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2003 orçamentos fiscal e da seguridade social*. Disponível em <<http://webfarm2.planejamento.gov.br/mto2003/mto2003.zip>> Acessado em: 30.09.2002.

SENADO FEDERAL. *Orçamento da União*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/images/sm7a.gif>> Acessado em: 30.09.2002.

SIMONS, R. *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. USA: Harvard Business School Press, 1995.

SORIANO, J. P. Acuerdos y desacuerdos sobre la redefinición del concepto de las instituciones de seguridad interamericana: las posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México. *Security and Defense Studies Review*, v. 1, n. 1, p.1-41, Spring 2001.

TZU, S. *A arte da guerra*. Porto Alegre: LP&M, 2002.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 4 No. 2

Fall 2004

## **La Disputa Subestimada**

### **Gabriel Urchipia and Jose Torres**

José Torres is the CHDS librarian at the National Defense University (NDU) Library. Mr. Torres holds a Masters degree in Library Science from St. John's University in New York, and a Juris Doctor degree from Marquette University Law School in Wisconsin. Before joining NDU, Mr. Torres worked as a Legal Reference Specialist at the Law Library of Congress. He is currently developing the Guide to Legal Military Resources from Latin America, North America, and the Caribbean, a web resource for military legal information. He participates in developing Military Policy Awareness Links (MiPALs) on Latin America and the Caribbean. MiPALs are produced by NDU's Military Education Research Library Network office (MERLN) as a current awareness service for researchers and MERLN users worldwide.

Gabriel O. Urchipia is a Captain in the Argentine Navy and was a visiting scholar at the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) at the National Defense University (NDU) in Washington, D.C. He obtained an MBA degree at Salve Regina University in Rhode Island and is a graduate of the Naval Command College in Newport, Rhode Island. Captain Urchipia holds two Bachelors' degrees, one in Operational Research and one in Naval Systems. During his 27 years of active duty, he has served on board several Navy surface ships. He has continued his military education, taking courses in Argentina, Brazil, Germany, Italy, the Netherlands, and the United States.

[\[ Back \]](#)

# La disputa subestimada: Decisiones y oportunidades en el conflicto por las Islas Malvinas - Falklands

**Gabriel Urchipia y José Torres**

Gabriel Urchipia – Capitán de la Armada Argentina; José Torres – Bibliotecario del CHDS en la Biblioteca de la Universidad Nacional de Defensa

## Prefacio

En pocos años, Argentina celebrará el bicentenario de su independencia, y su pueblo recordará los aciertos y errores cometidos en la disputa por las Malvinas (Falklands). Sin embargo, los orígenes del conflicto son aún anteriores. Desde el siglo 16, expediciones españolas, holandesas, británicas y francesas se adjudicaron el descubrimiento de las islas. Francia establece un asentamiento en 1764. España reivindica sus títulos sobre las islas los cuales Francia reconoce. A partir de allí, España designó a sus propios gobernadores. Mientras tanto, Gran Bretaña había llegado a una isla en el extremo noroeste del archipiélago, lo cual al ser descubierto por los españoles provoca su expulsión. Gran Bretaña y España, a fin de evitar una guerra, debieron negociar en 1771 el reestablecimiento del asentamiento británico, que tres años después sería abandonado voluntariamente por los británicos. La declaración de la independencia Argentina en 1816, y su lucha por la integración del territorio colonial español, le aseguraron la legitimidad de sus títulos como sucesora de España. Consecuentemente, en 1820 Argentina tomó posesión formal del archipiélago. Sin embargo, pescadores extranjeros no prestaron atención al cambio político experimentado, y continuaron usando las islas Malvinas (Falklands) libremente para pescar y reaprovisionarse. Esto resultó en esporádicos incidentes y tensiones entre autoridades locales establecidas desde 1829 y otros gobiernos. En 1833, los HMS Clio ocupó por la fuerza las islas, proclamando la soberanía británica sobre ellas. Ni la declaración Americana de la doctrina Monroe de 1822, ni el reconocimiento británico de la independencia argentina de 1826, fueron tomados en cuenta. Protestas, negociaciones y una Guerra en 1982 no pudieron cambiar la situación. El aislamiento de las Malvinas (Falklands) del continente americano es una rara y extraña contradicción dentro de los nuevos paradigmas de la globalización. Mas aun, la igualdad que disfrutaban los ciudadanos británicos que habitan en las islas, colisiona con las restricciones que discriminan a extranjeros, y ambos factores pueden hacer resurgir tensiones e incrementar sus costos. El objetivo de esta presentación es promover una nueva visión del conflicto a través del análisis histórico del proceso de toma de decisiones y las oportunidades que del mismo surgen. Sin embargo, un cambio de visión no basta para encontrar una solución definitiva a la disputa. Se requiere de una Argentina más confiable y un Reino Unido con voluntad negociadora. Cumplidas ambas condiciones, un acuerdo puede ser alcanzado siempre y cuando sean

## La disputa subestimada

tenidas en cuenta las sabias palabras de Henry Kissinger que dijo: “para que una negociación sea exitosa, ambas partes deben ceder algo.”

### Introducción

El objetivo de este trabajo ha sido analizar las decisiones más importantes en la disputa por las Malvinas, (Falklands) y reflexionar sobre las oportunidades que ofrece el conflicto. La línea argumental del trabajo tuvo tres propuestas:

- a) Identificar la evolución de los **argumentos** que dieron legitimidad al reclamo argentino, porque son ellos los que abren la discusión para una solución jurídica. En ese sentido, el análisis histórico de las decisiones entre 1764 y 1833 responden a ese propósito.
- b) Reconocer los **derechos** argentinos que surgen de las negociaciones y propuestas del Reino Unido. El análisis desde 1833 hasta la actualidad permite analizar las dudas y argumentos de las decisiones británicas ante los reclamos argentinos.
- c) Reflexionar sobre las **oportunidades** que ofrece una Argentina mas involucrada al proceso de solución de la disputa, atendiendo la naturaleza y múltiples facetas del rompecabezas del conflicto e intereses en juego.

Los instrumentos usados para abordar estos temas fueron los modelos de decisión de Graham Allison, (racional, organizacional, y político) que fueron empleados para analizar la crisis de los misiles de Cuba en 1962, y un modelo cognitivo, insinuado por el mismo autor, que incorpora a factores emocionales, culturales e intangibles.

La investigación realizada recopiló un extenso material bibliográfico, complementado con entrevistas con especialistas del tema, e información obtenida electrónicamente de distintas fuentes públicas y privadas, la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, y la Universidad Nacional de Defensa en Washington DC.

Este trabajo fue presentado en el Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa (CHDS) en Washington DC, por ser desde su creación, un lugar propicio para el análisis y discusión de temas de seguridad y defensa, dentro del espíritu de “libertad académica” y de “no-atribución” de los temas allí expuestos.

El título de este trabajo, la “**disputa subestimada**”<sup>1</sup> representa:

---

<sup>1</sup> El agradecimiento a los comentarios y aportes intelectuales de la Dra. Silvia Merega, Dra. Lilian del Castillo, General de División (RE) Dn. Julio Hang, Dra. Margaret D. Hayes, Dr. Juan Belikow, Dr. Alejandro Corbacho, Capitan de Navio Ricardo Otero, Patrick H. Roth, Patricia Espada, profesores y personal del CHDS, Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de America, y de la Universidad de la Defensa en Washington DC.

## La disputa subestimada

- a) Un conflicto **“sin odios”** entre naciones occidentales que no necesitan competir por su supervivencia. En la historia argentina, Gran Bretaña tuvo una relación más íntima que cualquier otra nación, excepto España. Los ferrocarriles, puertos, aduana, frigoríficos, compañías de electricidad, compañías de agua, fueron inglesas. Hasta los equipos de fútbol se llamaron: River Plate, Boca Juniors, Racing Club, News & Old Boys, y somos los mejores equipos de Polo porque lo incorporamos de su cultura. El idioma inglés fue enseñado por institutos y libros como Cambridge y Oxford, y los colegios siguieron funcionando a pesar de la guerra de 1982, la cual a pesar del enfrentamiento armado no dejó odios entre sus combatientes.
- b) Es un conflicto de **“valores”** más que de intereses económicos. Porque es la única causa que convoca, sin exclusiones, al pueblo argentino, como un símbolo de su formación y unidad nacional, y que de la contraparte británica se identifica con el prestigio y reconocimiento internacional, honrado en el pasado reciente por la sangre de sus soldados, y por la sensibilidad que despierta la defensa de sus con-ciudadanos que habitan las Islas.
- c) Es un **reclamo histórico** que ha despertado **“escaso interés.”** Porque, a pesar de las innumerables protestas y periodos de tensión entre Gran Bretaña y Argentina, no se convirtió en un conflicto fundamental para ambos países, ni tuvo una férrea determinación para afectar el desarrollo argentino que contribuía también a las inversiones y el comercio británico. Pero también hubo descreimiento en la seriedad y gravedad de la posición Argentina que minimizaron las consecuencias, lo cual ha quedado reflejado en el análisis histórico de las decisiones más importantes de la disputa.
- d) Es un dilema **“ético”** además de otras consideraciones de derecho. Porque la autodeterminación es reclamada por una población injertada en las Islas que no busca su identidad nacional por fuera de la británica, no reconociendo la apropiación violenta y la expulsión de los argentinos que las habitaban en 1833, y considerando que su autodeterminación es absoluta y por sobre cualquier otra norma, olvidando que el sujeto que la reclama es una población cuya homogeneidad cultural y étnica se preservó a costa de la aplicación de una política inmigratoria discriminatoria.
- e) Es una negociación de **“alto riesgo político.”** Porque cualquier conversación bilateral simboliza un signo de debilidad, deshonra, y hasta de falta de patriotismo, ante la perspectiva de tener que ceder algo para alcanzar el éxito, lo cual trae como consecuencia no tener incentivos para modificar el punto muerto actual de las conversaciones.
- f) Es una disputa que tiene mayores **“costos colaterales por sobre sus réditos.”** Particularmente para terceros países que se ofrezcan como mediadores de la disputa, por la poca flexibilidad de ambos actores demostrada a través de la historia, y la ausencia de una clara señal de instituciones confiables en Argentina y voluntad política del Reino Unido para avanzar en la solución de la disputa.

## La disputa subestimada

- g) Es un enfrentamiento que despierta “**emociones**” reforzadas por las asimetrías norte-sur y la existencia de divisiones históricas dentro del propio hemisferio occidental, pero que debe priorizar la generación de valor por sobre la división del mismo.
- h) Es un escenario percibido como potencial “**disparador**” de nuevos conflictos pendientes o mal resueltos, en particular en el hemisferio occidental, lo que es contrario a los intereses de Estados Unidos.
- i) Es un “**status-quo**” que no produce costos de relevancia, y continúa dando potenciales ventajas estratégicas a Gran Bretaña y Estados Unidos por su proximidad a la Antártida y el control del acceso interoceánico.
- j) Finalmente, es una rara y extraña contradicción dentro de los nuevos paradigmas de la **globalización**, por el aislamiento de los habitantes de las islas respecto al continente americano, y porque la igualdad que disfrutaban colisiona con las restricciones a extranjeros, siendo ambos factores semillas de odio y tensión.

### Modelos usados para analizar el proceso de toma de decisiones

*“El futuro pertenece a las sociedades que se organizan para aprender”*

Los modelos de decisión de Graham Allison, desarrollados en su libro “Essence of Decision,”<sup>2</sup> fueron usados para analizar las decisiones emergentes de la crisis de los misiles en Cuba de 1962. Sin embargo, su utilidad se extiende a la revisión y reinterpretación de acontecimientos y decisiones que tienen influencia en otros conflictos actuales.

La disputa por las Malvinas (Falklands) ofrece una variada gama de acontecimientos y protagonistas que permiten ser analizados bajo la lupa de estos modelos. En efecto, desde 1771, fecha en que España e Inglaterra mantuvieron una importante controversia por las islas que casi desemboca en una guerra, hasta la actualidad, luego de prolongados períodos de reclamos y negociaciones bilaterales entre la Argentina y el Reino Unido que fracasaron y escalaron en el conflicto armado de 1982, se han producido valiosas enseñanzas de errores y aciertos en el manejo del conflicto.

El esquema de pensamiento de Graham Allison no es el único razonamiento aplicable, existen otras herramientas adicionales propuestas por Henry Mintzberg<sup>3</sup> y conceptos modernos usados en la dirección estratégica de organizaciones, las ciencias políticas y sociales que demuestran el peso de las circunstancias y factores emotivos e intangibles sobre el proceso de toma de decisión.

---

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Henry Mintzberg, The rise and fall of Strategic Planning, Free Press, USA, 1994



## La disputa subestimada

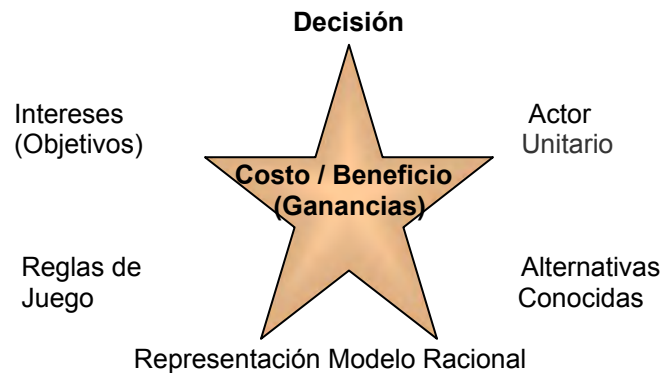
Las características más salientes de cada uno de estos modelos son detalladas a continuación a efectos de ser luego empleados en los ejemplos de decisiones adoptadas durante la disputa de las Malvinas. (Falklands)

### Modelo 1: "Racional." <sup>4</sup>

G. Allison construye la lógica del modelo racional en el cual identifica al estado como un actor racional y unipersonal, que actúa condicionado a amenazas y oportunidades, y que busca la maximización de valores predefinidos. En este esquema de pensamiento subyace un proceso lógico que abarca la identificación de intereses y la maximización de la utilidad según distintas alternativas disponibles. La elección de la decisión final sería en consecuencia una función de las ganancias basadas en la estimación de costos y beneficios asociados.

El comportamiento racional no es necesariamente sinónimo de un comportamiento inteligente, sino de un comportamiento basado en el cálculo de ventajas y desventajas. El mismo refleja consistencia entre el propósito y la acción a fin de elegir la mejor alternativa disponible. La racionalidad a su vez permite identificar objetivos o fines de los otros actores basados en suposiciones de acuerdo a la alternativa más eficiente, útil, o beneficiosa.

La siguiente figura en forma de estrella, sintetiza los conceptos anteriores. En el centro se ubica el criterio de análisis principal: "maximización de ganancias, (costo-beneficio) basada en una elección racional y unitaria que ha tomado en cuenta los intereses (objetivos) según reglas de juego definidas, y alternativas conocidas.



---

<sup>4</sup> Graham Allison & Philip Zelikow: Essence of Decision, 2nd edition, Longman, New York, 1999. Pág. 13 - 19

## La disputa subestimada

### *Modelo 2: "Organizacional":*

Vivimos en un mundo organizativo donde los acontecimientos de la política internacional son los resultados de acciones organizativas.<sup>5</sup> El concepto organizativo se basa en que el gobierno es una máquina formada por subpartes, articuladas de manera difusa, con su propia conducta, cultura y forma de procesamiento de la información, la cual rara vez es dañina a los intereses de la organización que origina esa información.

Los gobiernos perciben los problemas a través de sus sensores organizacionales y reaccionan en la medida que dichas organizaciones practiquen ciertas rutinas o procedimientos estandarizados.<sup>6</sup> La elección final toma en cuenta los fines según acuerdos de facto que le imponen restricciones a cada organización, y las expectativas que cada una de ellas construye en función de inferencias obtenidas a partir de la información disponible.<sup>7</sup>

Complementando lo escrito por Allison, Richard Snyder agrega en su libro "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics," que los fenómenos de la política internacional podrían ser "organizados" e interpretados como un gran sistema de procesamiento de información.<sup>8</sup> Mas adelante dice que los estudios del sistema político internacional parecen a veces ignorar el contexto organizacional donde actúan los tomadores de decisión y por ende las influencias que afectan a sus conductas.<sup>9</sup> Estas afirmaciones confirman que los actores que participan en la toma de decisiones de política internacional son también parte de distintas organizaciones con características propias en cuanto a sus valores, objetivos, autoridad y control, motivación, comunicación y rutina de trabajo. Por ende una decisión racional desde el punto de vista individual puede no ser la respuesta resultante de una organización.

En síntesis, el análisis de las decisiones organizacionales buscan satisfacer las expectativas de cada organización minimizando el riesgo y teniendo en cuenta su supervivencia, expectativas, siguiendo procedimientos y el procesamiento de la información disponible en cada una de ellas.

---

<sup>5</sup> G. Allison. Modelo II Organizacional, Pág. 115.

<sup>6</sup> Allison, versión en español. Pág. 115

<sup>7</sup> *Ibíd.* Pág. 127.

<sup>8</sup> Richard C. Snyder, W. Bruck and Burton Sapin: Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. Princeton University. USA. 1954, Preface.

<sup>9</sup> *Ibíd.* Pág. 54.

## La disputa subestimada



### *Modelo 3: "Político."*

El poder presidencial es su poder de persuasión,<sup>10</sup> y la política ha sido interpretada de muchas formas pero una de ellas la define como "la lucha por el poder".<sup>11</sup> Tres características distinguen al proceso político de toma de decisiones:<sup>12</sup> Diversidad de objetivos (fines y medios) y valores a reconciliar antes de adoptar la decisión, Variedad de grupos de presión identificados con las distintas alternativas en discusión, el Poder como factor predominante del proceso de toma de decisión ejercido por el Presidente, el Congreso y las organizaciones con jurisdicción en los temas debatidos.

Richard Neustadt en su libro "Presidential Power" explica que el gobierno es un conjunto de instituciones separadas que comparten poder, donde el poder presidencial está en su capacidad de persuadir y su elección por sobre todo el proceso de negociación política interna, la cual generalmente también está por sobre la agenda externa del gobierno.<sup>13</sup> La decisión final del líder surge de su poder de persuasión, compromisos, consenso, y reconocimiento. Su lema es: "La política es el arte de lo posible."

---

<sup>10</sup> Richard E. Neustadt. Presidential Power and the Modern Presidents. The Free Press. New York. 1990. Pag 11.

<sup>11</sup> Charles E. Merriam, Political Power: Its Composition and Incidence, 1934.

<sup>12</sup> Roger Hilsman: To Move a Nation, The politics of foreign policy... Doubleday & Company New York. 1967. Pag. 553.

<sup>13</sup> Ibidem.

## La disputa subestimada



### *Modelo 4: "Cognitivo":*

Este modelo fue insinuado en el libro de G. Allison como un modelo adicional a los tres desarrollados por él. El mismo se basa en que la racionalidad de la decisión es afectada por patrones culturales, creencias, valores, emociones y mecanismos cognitivos que influyen sus decisiones. Además, el hombre no es un decisor óptimo cuando está bajo stress psicológico debido a que considera menos alternativas que cuando se encuentra en condiciones normales.<sup>14</sup>

El factor más importante que incrementa el stress psicológico es el tiempo disponible para tomar la decisión. Sus efectos afectan el procesamiento de la información a través de búsquedas más limitadas, un aumento de la importancia de información negativa, el incremento de reacciones defensivas y evaluaciones o juicios incorrectos.<sup>15</sup>

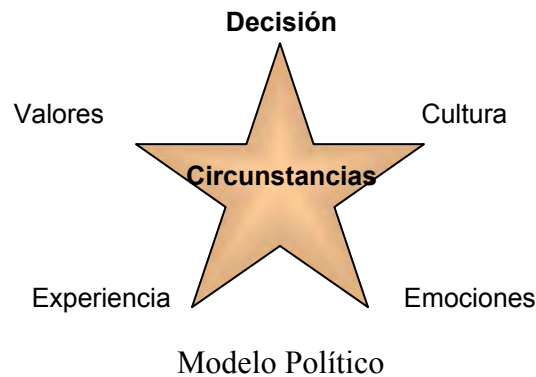
La metáfora de Ortega y Gasset "El hombre nunca es solo el hombre, sino es el hombre y sus circunstancias" permite entender al proceso de toma de decisiones combinando la racionalidad humana y las circunstancias. El hombre al que se hace referencia son los actores individuales, los líderes de un gobierno, las organizaciones y los grupos de poder que han tenido relevancia en los hechos estudiados. Las circunstancias representan a los accidentes de tiempo, lugar, modo, etc., que los unen los hechos y las decisiones.<sup>16</sup> En síntesis este último modelo analiza las decisiones bajo los condicionantes de las circunstancias que son a su vez afectadas por los valores, la cultura, experiencia y emociones que rodean a todo el proceso decisorio.

<sup>14</sup>. Ola Svenson , A. Jhon Maule. Pág. 60

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Diccionario de Lengua Española. Editorial Espasa – Calpe. Madrid 1992

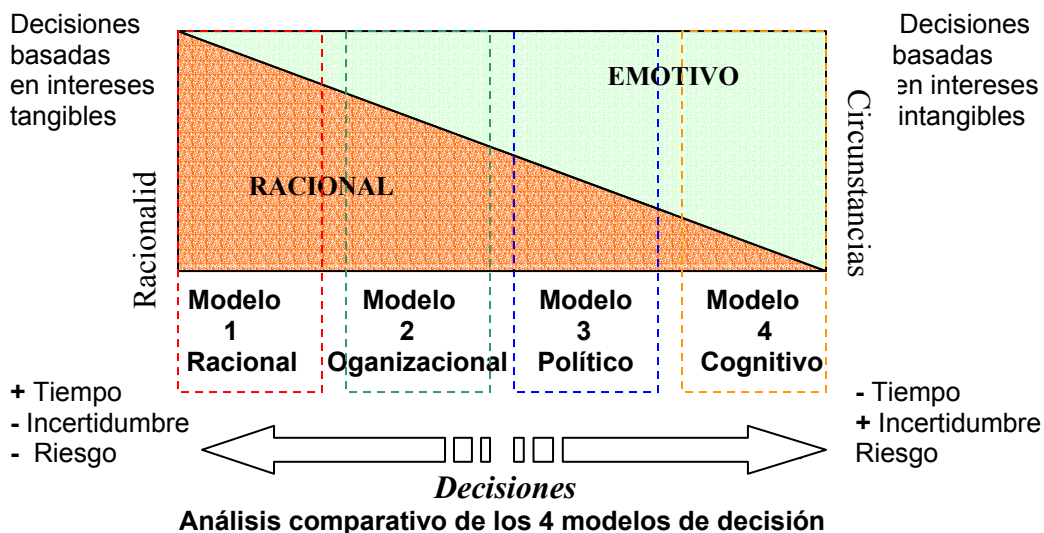
## La disputa subestimada



### Análisis comparativo de los cuatro modelos.

El gráfico siguiente resume la interacción de los cuatros modelos analizados. El lado izquierdo vertical representa la racionalidad en la toma de decisiones medida a través de la correspondencia de fines y medios que constituyen los intereses u objetos tangibles en el escenario del conflicto. Una estrategia racional pura implicaría elecciones de bajo riesgo (alta seguridad) y sin la presión del tiempo para elegir la mejor alternativa disponible.

Opuesto, se ubica el lado vertical derecho que representa a factores no-racionales representados por las creencias, valores y emociones ligados a las circunstancias de espacio y tiempo. La estrategia asociada con este modelo relaciona fines y medios en una elección de mayor riesgo y menos tiempo para el procesamiento de la información.



## La disputa subestimada

Dentro de ambos lados verticales se ubican los cuatro modelos analizados. El modelo 1 “racional” maximiza las ganancias dentro de un cálculo racional de costos – beneficios según la opción: “yo gano.” El tomador de decisiones de este modelo prioriza la seguridad por sobre el riesgo y los intereses concretos y visibles por sobre los valores e intereses intangibles.

Hacia la derecha, el modelo 2 “Organizacional” minimiza riesgos y maximiza las expectativas organizacionales respecto a sus potenciales competidores. Su opción es “si yo pierdo, el otro pierde mas que yo.” El modelo 3 “político,” en cambio, minimiza la confrontación y trata de consensuar la decisión, en un equilibrio de ganancias y riesgos. Su opción es: “ambos ganamos, o perdemos algo para ganar a futuro.” El cuarto modelo “cognitivo” es quien tiene más elementos “no-racionales” (creencias, valores, emociones) en su estructura de toma de decisiones, y si percibe estar perdiendo ante un competidor más racional que él, intentará recuperar las perdidas o daños, pudiendo usar recursos de ultima necesidad. Su juego es: “ganar mucho o perder todo.”

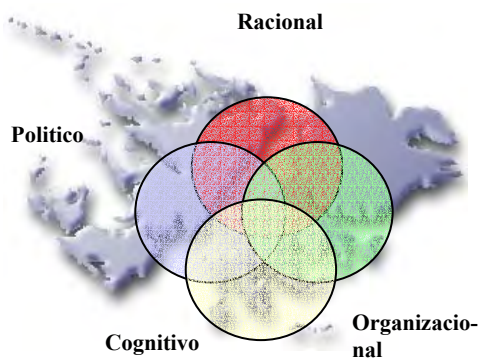
La diagonal que une ambos ejes verticales representa el límite de cambio de actitud entre los tomadores de decisión: Racional y Emotivo. El actor “racional” decide maximizando su seguridad y ganancias, el actor “organizacional” sacrifica racionalidad por reducción del riesgo, el actor “político” minimiza el conflicto sacrificando racionalidad pero buscando el consenso, el actor “cognitivo” manifiesta su emotividad a costa de su racionalidad, particularmente cuando se siente en la posición de perdedor.

### Interacción de los cuatro modelos de decisión

En el trabajo son introducidos distintos momentos en la disputa por las islas Malvinas (Falklands) los cuales son analizados bajo la lupa de estos cuatro modelos, que interactúan mutuamente aunque haya uno de ellos que haya sido más predominante en el proceso de toma de decisión. El análisis detallado de cada caso permite reconocer las limitaciones y realidades de los hombres y circunstancias que mayor influencia tuvieron en el conflicto.

El uso de modelos de decisión permite comprender los hechos mas importantes bajo distintas perspectivas y de ese modo reconciliar la historia con sus protagonistas principales. El siguiente grafico representa esta interacción. Cualquier evento podría ser la intersección de cualquiera de los círculos que representan los modelos analizados.

## La disputa subestimada



Interacción de los cuatro Modelos de Decisión

### Uso de los modelos por periodos historicos:

El siguiente cuadro establece cuatro periodos cronológicos en la disputa por las Malvinas. (Falklands) Si bien existen elementos comunes en cada uno de ellos, la separación obedece a razones didácticas para facilitar la comprensión de los hechos y decisiones.

PERIODO	ACONTECIMIENTO	Fechas	CARACTERISTICA
<b>COLONIAL</b> (1764-1810)	Descubrimientos	Desde 1501	Expansión colonial Europea
	Asentamiento Francés	1764 - 1766	
	Asentamiento Ingles	1766 - 1774	
	Ocupación Española	1766 - 1810	
<b>SUCESIÓN ARGENTINA</b> (1811 – 1832)	Sin gobernador español	1811 - 1820	Emancipación y Sucesión. Uti-Possidetis <sup>17</sup>
	Posesión argentina	1820 - 1832	
	Rechazo británico a la jurisdicción	1829 - 1832	
<b>OCUPACIÓN y PROTESTAS</b> (1833 – 1964)	Ocupación Británica	Desde 1833	Reclamo Bilateral
	Reclamos Argentinos	Desde 1833	

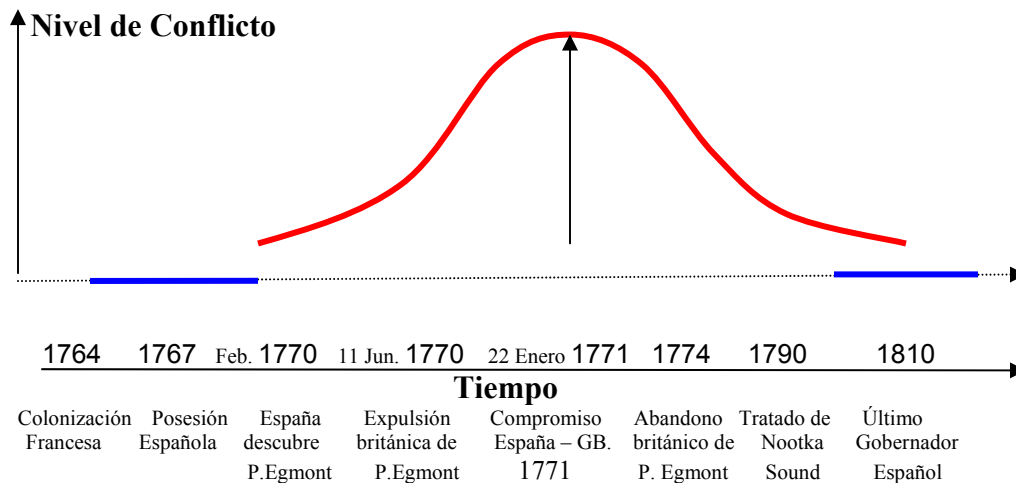
<sup>17</sup> En la ausencia de una transferencia formal de territorio por España.

## La disputa subestimada

<b>RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL</b> (1965 – Actual)	Resolución Naciones Unidas	1965	Internacionalización de la Disputa
	Negociaciones bilaterales	1965-1981	
	Conflicto Armado	1982	
	Post- conflicto	Desde 1982	

### Análisis por periodos

- a) Durante el periodo de la **Colonización** europea, (1764-1810) las decisiones fueron racionales y organizativas, con una breve negociación política en 1771, debido al enfrentamiento entre España y Gran Bretaña que casi desemboca en una guerra.



### Cronología de acontecimientos en el periodo 1764 a 1810 en las islas Malvinas (Falklands)

El enfoque **racional** en las decisiones de las tres potencias europeas para ocupar las islas fue coherente con las visiones imperiales y colonialistas para expandir sus dominios en el nuevo mundo y ganar nuevos mercados. Gran Bretaña reclamó las islas Malvinas (Falklands) en su pretendida condición de primer descubridor, sin embargo, investigaciones posteriores<sup>18</sup> demostraron que las islas fueron incluidas en casi cincuenta mapas y planisferios, en su mayoría españoles y portugueses.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Rolando A. Laguarda Trias. Nave Española descubre las islas Malvinas en 1520. C. De la Academia de Marinha de Lisboa del Instituto Historico e Geografico Brasileiro de la Real Sociedad Geografica de Mdrid. Montevideo. Uruguay. 1983. Este libro agrega otras investigaciones. Pero el mas completo es el de Vicente G. Arnaud que se menciona a continuación.

<sup>19</sup> Vicente G. Arnaud. Las Islas Malvinas: Descubrimiento, primeros mapas y ocupación siglo XVI. Academia Nacional de Geografía. Buenos Aires. 2000. Pág. 237 – 238.



## La disputa subestimada

El esquema de pensamiento racional de Graham T. Allison introduce algunas preguntas para determinar si las decisiones tomadas en dicho periodo fueron el resultado de un análisis racional. A continuación se extractan algunos párrafos:

### **¿Cuál era el problema bajo la óptica de Gran Bretaña, Francia y España? :**

Los intereses y valores que defendía la política imperial y colonial británica presumían que las islas eran una llave al océano pacífico<sup>20</sup> y un buen lugar de apoyo para el comercio marítimo que navegaba por los mares del sur. La relación de competencia entre Gran Bretaña y España, y de cooperación entre esta última y Francia, a través de la alianza o “Pacto de Familia” entre las dos potencias continentales europeas, equilibraba la relación de fuerzas en un potencial conflicto armado, pero el desgaste de las últimas guerras y la situación financiera de ambas no era la mejor para afrontar una nueva conflagración con Inglaterra.

### **¿Cuáles fueron las alternativas? :**

Gran Bretaña iba consolidando su superioridad naval en todos los mares del mundo, y necesitaba contener las ambiciones de Francia aliada con España. Por su parte España debía asegurar sus dominios en el continente sudamericano que incluía a las islas Malvinas a fin de evitar que sus enemigos las usasen como puerto de abastecimiento y proyección de comercio y contrabando. Francia estaba muy desgastada luego de las guerras y la mala administración de Luis XV. Sabía que la alianza con España era esencial para frenar a Inglaterra en sus ambiciones imperiales.

### **¿Cuáles eran los costos y los beneficios? :**

España poseía ventajas en la región para expulsar a potenciales invasores. Los puertos de Buenos Aires y Montevideo le permitían enviar refuerzos militares por mar en pocos días de navegación. Respecto a las vulnerabilidades de España en Europa, la existencia del “Pacto de Familia” con Francia le confería cierto grado de seguridad y una adecuada disuasión sobre el temido poder naval británico.

### **¿Cuáles eran los valores predominantes? :**

La racionalidad era consecuente con las políticas colonialistas. España legitimizaba sus títulos de dominio a partir del Tratado de Tordesillas de 1494 suscripto por España y Portugal, y el reconocimiento de Gran Bretaña del derecho de España a través del tratado de Utrecht de 1713 y el tratado de Madrid de 1670.

### **¿Cuáles eran las presiones internacionales existentes? :**

Las ambiciones de expansión británicas eran consistentes con las nuevas ideas políticas y económicas que favorecían mantener la supremacía en todos los mares del mundo,<sup>21</sup> a fin de asegurar el comercio y negárselo a sus adversarios.

---

<sup>20</sup> L.H. Destefani. Pág. 112.

<sup>21</sup> L.H. Destefani. Pag 113. Inglaterra bajo el reinado de Jorge III era la primera potencia marítima, colonial y comercial. Su flota era superior a la de Francia y España juntas y su marina mercante superaba al conjunto de marinas mercantes del mundo.

## La disputa subestimada

Aprovechando el modelo de razonamiento de Mintzberg, se complementan las preguntas anteriores con el siguiente cuadro de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) en los protagonistas de esa época.

Para todos los actores.	
Oportunidades	Amenazas
La no presencia de habitantes en las islas por lo menos hasta la expedición de Bougainville en 1764. La posición respecto al estrecho de Magallanes en el comercio con el Pacífico y Sudamérica.	El clima y la distancia con Europa la habían denominado como “tierra miserable” para sus primeros habitantes.

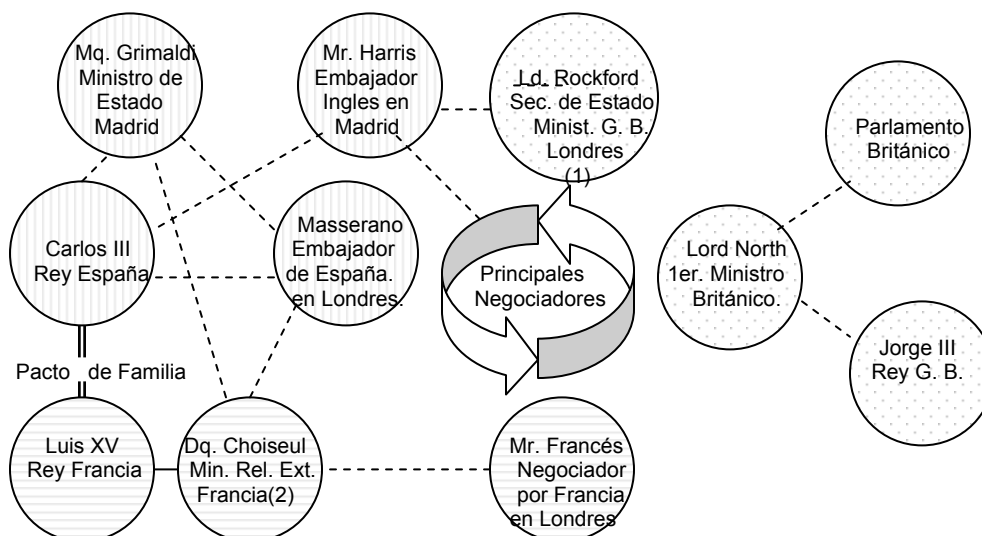
Fortalezas	Debilidades
Gran Bretaña: Primer Poder Naval. Francia: Primer Colonizador. España: Títulos de Dominio. <sup>22</sup> Francia y España aliadas.	Gran Bretaña y Francia no tenían establecimientos cercanos como España en Buenos Aires y Montevideo.

El enfoque **político** del modelo de Graham Allison se acomoda muy bien con el análisis de las negociaciones desde septiembre de 1770 a enero de 1771 que evitaron la Guerra entre España y Gran Bretaña por la posesión de las Islas. Los sistemas de gobierno fueron condicionantes del comportamiento de sus principales negociadores. Mientras, la monarquía parlamentaria de Gran Bretaña funcionaba con un delicado equilibrio de consensos entre el gabinete del Primer Ministro y el Parlamento, las monarquías absolutas de Francia y España estaban inmersas en sus intrigas palaciegas. Sin embargo, lo más significativo de este periodo fue el rol de la diplomacia francesa. La firme actitud del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia por mediar entre ambas naciones llega a costarle su renuncia y exilio. Su determinación, junto a la habilidad de su representante en Londres, permitió que la disputa se resolviera pacíficamente. Este caso permite realizar un paralelismo entre 1771 y 1982, cuando la guerra del Atlántico Sur enfrentó a Argentina y el Reino Unido por las mismas islas. La diferencia fue que en 1771, la diplomacia triunfó bajo la fórmula: *“Que ambas partes cedan algo para avanzar en la solución de la disputa y evitar una guerra inútil.”*

<sup>22</sup> Que se inician desde el Tratado de Tordesillas de 1494.

## La disputa subestimada

El enfoque político de G. Allison introduce consideraciones acerca del grupo de actores principales, colaboradores inmediatos y otros que forman parte de la estructura de decisión gubernamental, sus percepciones y preferencias, intereses y objetivos, apoyos y presión del tiempo para tomar la decisión aprobada. El texto completo del trabajo responde a preguntas tales como: ¿Cuáles son los canales de acción existentes? ¿Quiénes son los actores claves? ¿Cómo son afectados por su entorno? y ¿Cuáles son los plazos en juego? La figura siguiente resume la red de actores principales en dicha negociación.



(1) Asume luego de la renuncia de su antecesor Lord Vizconde Weymouth en Diciembre de 1770

(2) Renunció a fines de Diciembre de 1770

### Actores en la negociación de 1770/1771

Finalmente, el modelo **organizacional** caracterizó a las decisiones entre 1774 y 1810 cuando las organizaciones coloniales españolas del Virreinato del Río de la Plata y sus 20 gobernadores administraron las Islas por casi 50 años. G. Allison ayuda a analizar este enfoque haciendo las siguientes preguntas: ¿Qué podían hacer las organizaciones gubernamentales y qué no hicieron? ¿Cuál de ellas tenían la posibilidad de influir? ¿Cómo procesaban y distribuían la información al gobierno? ¿Qué alternativas generaron? ¿Cuáles fueron los cursos de acción alternativos? Las respuestas a estos temas se desarrollan en el trabajo completo que por razones de espacio no pueden ser incorporados aquí.

- b) En el lapso de **1811 a 1832** comienza el **periodo argentino**, donde las decisiones fueron inicialmente racionales y a medida que la Argentina se consolidaba, pasaron a ser organizacionales, excepto por una breve reacción cognitiva protagonizada por un navío

## La disputa subestimada

de la marina de Estados Unidos. Los hechos principales se grafican en la siguiente figura:

RACIONAL		ORGANIZACIONAL		COGNITIVO		
1810	1816	1820	10 Junio 1829	Nov. 1829	Jul. 1831	Ene. 1832
Revolución de Mayo	Independencia Argentina	Posesión D. Jewett	Decreto x Gobernador	Protesta Británica Jurisdicción	Captura Pesqueros de EE.UU.	Represalia USN Lexington

### Modelos de Decisión en el periodo (1810-1832)

La **racionalidad** Argentina se apoyó en el Principio “Uti Possidetis” que fue la regla de demarcación y paz entre los estados hispano-americanos, y su título de soberanía territorial como heredera de España. Las islas Malvinas formaban parte del Virreinato del Río de la Plata. Sus títulos de posesión y ocupación efectiva por casi 50 años eran indiscutibles y la toma de posesión Argentina de **1820** (en esa época Provincias Unidas del Río de la Plata) formalizó el legado sin levantar protestas internacionales. David Jewett, marino norteamericano, que había luchado por la libertad e independencia de su país, fue su protagonista inicial. Desde la guerra de la independencia de los Estados Unidos de América gran cantidad de embarcaciones privadas habían apoyado el esfuerzo de la guerra contra Gran Bretaña.<sup>23</sup> Thomas Jefferson justificaría este accionar cuando en 1812 reconoció que teniendo pocos barcos de guerra nacionales, era necesario licenciar patentes a barcos armados privados para potenciar el esfuerzo naval.<sup>24</sup> El 9 de Noviembre de 1820, luego de una prolongada campaña que acabaría con gran parte de su tripulación, David Jewett toma posesión formal de las islas Malvinas (Falklands) en nombre del las Provincias Unidas del Río de la Plata. La ceremonia se realizó públicamente el 6 de Noviembre, izando la bandera argentina en el Fuerte, con una salva de cañones desde la fragata en presencia de varios ciudadanos de los Estados Unidos y súbditos de Gran Bretaña.<sup>25</sup>

La **racionalidad** británica fue consecuente con sus ideas políticas y económicas, sostenidas por su Poder Naval, que entre 1806 y 1807 había fracasado en invadir Buenos Aires. El alejamiento de España de la región ofrecía una buena oportunidad para

<sup>23</sup> Como ejemplo, las 13 colonias americanas tenían un total de 64 barcos de guerra que componían oficialmente la marina durante su independencia, pero disponían de otros 1.697 barcos privados (corsarios) que capturaron 1,323 barcos enemigos en ese periodo. Extraído de Rebel Privateers: the winners of American Independence de Michael Scott Casey, Picture book of the Revolution's Privateers de Keith Wilbur, y otros como resultado de una búsqueda electrónica con la palabra “privateering.”

<sup>24</sup> Eduardo C. Gerding. The Quest of David Jewett. En publicación. Pág. 67.

<sup>25</sup> Alfredo Becerra. Pág. 22.

## La disputa subestimada

reconsiderar su política de expansión en las Islas. El hilo conductor de toda la estrategia británica era el comercio. En particular con Hispanoamérica, ya que desde principios del siglo 18 existía una clara conciencia de su importancia según surge de varios escritos que llegan a la Cámara de los Comunes del Parlamento Británico. Uno de ellos menciona que *“el oro y la plata no se encuentran en Europa y solo puede procurarse mediante un intercambio comercial con el exterior. América del Sur es sin lugar a dudas la única fuente inextinguible de estos tesoros, y desde su primer descubrimiento y posesión por los españoles, inmensas cantidades han sido traídas de allí a cambio de mercaderías de Europa.”*<sup>26</sup>

Otro de los escritos aparecidos atraía la atención de los políticos sobre la importancia que la conquista del Río de la Plata significaba para el comercio británico: *“la ruta a Buenos Aires (hasta donde pueda llevarse la mercadería en buques ingleses) permite vender mercaderías que cuestan en Inglaterra 100 libras por 250 libras.”*<sup>27</sup> A esto habría que agregar que a fines del siglo 18 y principios del 19, Gran Bretaña importaba grandes volúmenes de té producidos en China, lo que le significaba un déficit comercial con dicho país de alrededor de 15 millones de libras. Además China solo aceptaba moneda de plata española, lo cual obligaba a Gran Bretaña a adquirirlas a través del comercio (contrabando) con las colonias de América del Sur. Estas circunstancias avalaban la importancia del tránsito de barcos en el Atlántico Sur, y el comercio (contrabando) en el Río de la Plata a pesar de los fracasos de invasión en 1806 y 1807 pero que habían sido exitosos en el sur de África con el control del Cabo de Buena Esperanza, (1806) Santa Elena, (1815) y Tristan de Cunha. (1816)

La repuesta **organizacional** de Buenos Aires y el ejercicio de su jurisdicción sobre las Islas Malvinas fue el Decreto de 1829 que reafirmaba la soberanía argentina y designaba a su nuevo gobernador y comandante militar. Los fundamentos eran el reconocimiento internacional a su independencia, particularmente de Estados Unidos en 1822, junto a las nuevas ideas expresadas por el Presidente Monroe en 1823 cuando pronunció su famoso discurso *“América para los americanos.”* Gran Bretaña también venía apoyando la emancipación argentina y en 1825 firmaría el Tratado de Amistad y Comercio como reconocimiento de su independencia, y difundiría la visión de George Canning que en 1826 revalorizaría la emancipación de las nuevas naciones americanas.

El reclamo británico, a raíz del decreto argentino, no abrió nuevas conversaciones ni intentos de negociaciones por las islas. Las diferencias de poder entre ambas naciones eran tan abismales que Gran Bretaña podía decidir su estrategia con total prescindencia de lo que pasaba en los países sudamericanos.

El saqueo perpetrado por el navío de guerra americano USN Lexington en las Malvinas, fue una decisión **cognitiva** de su capitán, que con absoluta falta de prudencia y desprecio al pueblo y autoridades argentinas, interpretó que la detención y enjuiciamiento de un pesquero de su país era causa suficiente para realizar esta clase

---

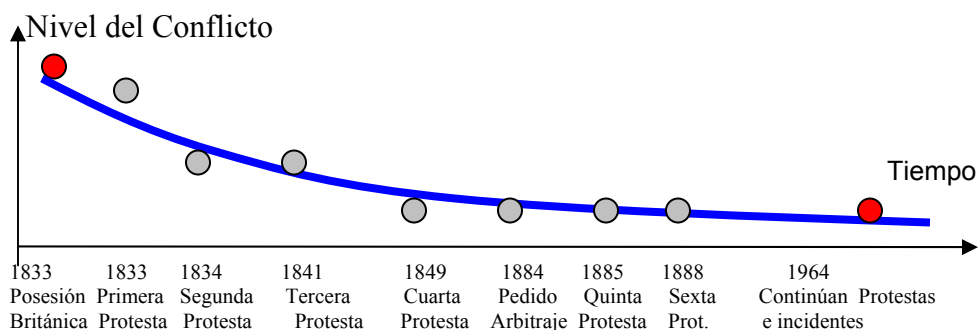
<sup>26</sup> Boleslao Lewin. Los Movimientos de emancipación en Hispanoamérica y la independencia de Estados Unidos. Editorial Raigal. Bs. As. 1963. Pág. 15. El autor reproduce un artículo del Anuario de la Sociedad de Historia Argentina, Vol., 2, Bs.As. 1941 “Documentos Varios” Pág. 426.

<sup>27</sup> *Ibíd.* Pág. 16. Anuario Pág. 603.

## La disputa subestimada

de represalia. Dicha acción que suspendería las relaciones diplomáticas entre ambos países, contribuyó a facilitar la decisión británica de ocupar las islas al año siguiente tal como ha quedado demostrado en el siguiente comentario: *“Estados Unidos esta dispuesto a reconocer la soberanía británica sobre las islas, pero como estado sucesor de Gran Bretaña en América, quiere los mismos derechos de pesca que Gran Bretaña.”* (Del Encargado de Negocios Americano a su par británico en Bs. As., 1831)

c) La **ocupación británica** y las subsecuentes **protestas** entre **1833 y 1964** demostraron la primacía de la fuerza por sobre el Derecho de la época. Este largo periodo que se inicia con la ocupación de las islas y la expulsión de los argentinos, muestra a decisiones predominantemente **organizacionales** excepto la decisión británica de ocuparlas, que tuvo consideraciones **racionales**, (estratégicas) pero controvertidas como lo expresara el Duque de Wellington: *“No esta claro que nosotros hayamos siempre poseído la soberanía sobre las islas.”*



### Cronología de hechos y decisiones (1832 – 1965)

Estratégicamente las islas eran una llave al Pacífico, y jurídicamente a pesar de no poseer un título inapelable para justificar la ocupación, y expulsión de los argentinos, eran muy fáciles de invadir, sin oposición de otras potencias. En consecuencia, la acción se llevó a cabo a principios de 1833, contraria al derecho vigente pero acorde a los intereses británicos.

El periódico inglés The Times publicaría tiempo después: *“La ausencia de un asentamiento adecuado sobre las islas es un serio inconveniente al comercio británico que navega por los mares del sur. Estas islas son la llave al Pacífico.”* (The Times 1938) Por desgracia para Argentina nadie valoraría la opinión del famoso jurista Emer de Vattel que en el siglo 18 había escrito: *“Ninguna Nación tiene el derecho a expulsar los habitantes de un país y asentar los suyos.”*

Inmediatamente después de la ocupación y expulsión de los argentinos de las islas en 1833, se produce la Primera Protesta Argentina, que se repite en 1834, 1841, 1849, 1885, 1888. En los años siguientes las protestas se canalizarían a través de organizaciones tales como los institutos geográficos, servicios postales, dependencias científicas y armadas que competían por sus jurisdicciones. La incomunicación fue absoluta y quedó reflejada en comentarios como los siguientes: *“No sabemos que*

## La disputa subestimada

*admirar mas, si la insolencia del embajador sudamericano (que presentaba las protestas por la ocupación británica de las Islas) o la resignación del ministro de la reina que no lo lanzó a puntapiés escaleras abajo,” (The Times, 14 Abr. 1849) y respuestas del embajador argentino en Londres en 1846 como: “Las protestas son como un perro ladrando a la luna.”*

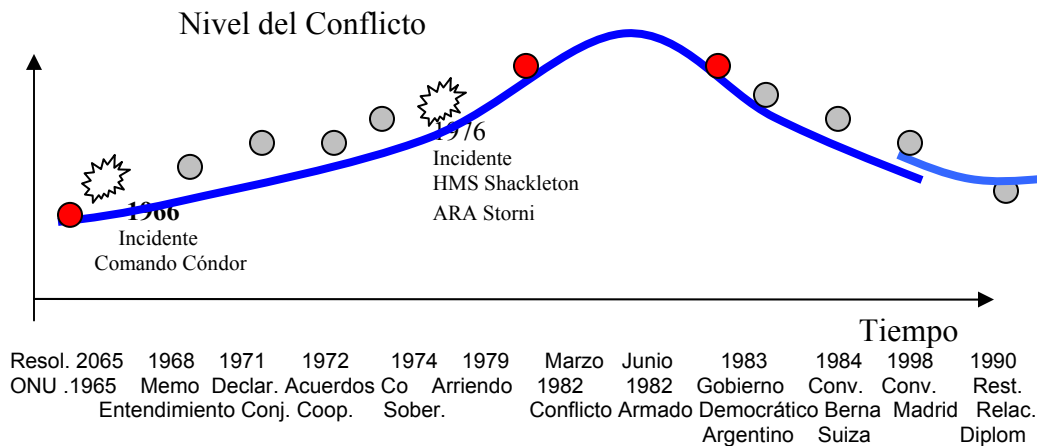
Si bien no había diálogo político entre Argentina y Gran Bretaña, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Foreign Office seguían de cerca el asunto. Así fue como en 1884 Argentina ofrece someter la disputa a una solución jurídica (arbitraje) lo cual es vuelto a reiterar en 1888. Pero del lado británico, no había interés en ello. Así quedó registrado: *“Podemos discutir con el gobierno argentino..., pero finalmente deberíamos ir a un arbitraje, que no estamos ansiosos. Nuestro caso tiene ciertas flaquezas, pero hemos estado ocupando las islas por mas de un siglo por lo cual es preferible mantenernos firmes y rehusar discutir el asunto.” “La Argentina carece de fuerza militar para echarnos de las Falklands o para forzarnos a aceptar un arbitraje”*

En 1910 la estrategia británica cambiaria a la **“Prescripción adquisitiva.”** Pero las dudas seguían: *“Siempre he considerado que nuestro reclamo a las islas es muy débil. Está basado en la fuerza y muy poco más. No creo que el gobierno argentino presente seriamente la cuestión. La ocupación es por lejos mas fuerte que un número de notas y desagradables controversias.” (del Embajador Británico al Foreign Office)*

Posteriormente en 1952 se produce una oferta Argentina de compra de las islas que es rechazado por Gran Bretaña por su costo político, y en 1955 Gran Bretaña solicita llevar a la Corte Internacional de Justicia las islas Georgias, Sándwich, Orcadas, Shetland y sector antártico, pero es rechazado por Chile y Argentina que en 1959 entrarían al Tratado Antártico.

- d) El reconocimiento internacional** al reclamo argentino encontraría su reconocimiento en las Naciones Unidas, y la Organización de los Estados Americanos. Por ello, desde **1965**, las decisiones fueron incorporando mayores influencias políticas por sobre las organizacionales que habían dominado el periodo de reclamos y protestas bilaterales anteriores. Este periodo también se caracterizó por la ocurrencia de incidentes aéreos y navales que incidieron sobre las percepciones de los tomadores de decisión.

## La disputa subestimada



### Cronología de hechos y decisiones (1965 - 2004)

Las negociaciones entre 1965 hasta 1981 respondieron a la visión que el Foreign Office tenía sobre la disputa. Lo importante para la diplomacia británica era toda la relación bilateral con Argentina, y por ende sus funcionarios impulsaron ideas para lograr una solución del conflicto a largo plazo, que colisionó con el Parlamento, quien era más receptivo al lobby de los habitantes de las islas. Las principales propuestas intercambiadas fueron las siguientes:

a) 1968: **Transferencia progresiva de soberanía** (Memorando propuesto por el Foreign Office y consensuado con Argentina pero desechado por el Parlamento Británico, presionado por el lobby de las islas. El fracaso de la negociación llevó al principal negociador del Foreign Office a decir: *"En este conflicto de irreconcilables, a menos que la soberanía sea seriamente negociada y transferida en el largo plazo, es probable que terminemos en un conflicto armado con la Argentina"* (del Sec.de Estado del Foreign Office luego de la visita a la región)

b) 1974: **Condominio con soberanía compartida** que abarcaba ambos idiomas oficiales, ambas banderas flameando, doble nacionalidad, y gobernador rotativo. Ambas Cancillerías desearon esta propuesta por poco práctica. Poco tiempo después algunos funcionarios predecirían: *"Si las negociaciones sobre la transferencia de las islas no se aceleran, la política Argentina amistosa sería revisada."* ( del Canciller Argentino, 1974), *"Ante cualquier ataque a las Islas el Gobierno británico responderá con la fuerza militar."* (del Embajador Británico en Bs.As., 1975) , *"Argentina no dejará de hacer valer sus derechos en la forma que considere más apropiada."* (Del representante argentino en las Naciones Unidas, 1975). *"Ambos países se mueven rápidamente a un curso de colisión."* (Del Canciller Argentino, 1976)

En 1976 se decide el retiro de embajadores que se prolongaría hasta 1979.



## La disputa subestimada

También ocurre un incidente naval entre el Destructor Storni y el Endurance, (misión Shackleton) que produce el siguiente comentario: *“Argentina podría emplear la naciente doctrina de la “guerra justa”, en el caso Malvinas. (del Embajador Argentino en Londres)*

c) 1980: **Mecanismo de Arriendo de las islas.** Fue rechazado por una minoría de las islas que se oponía aunque la mayoría estaba indecisa. (Del informe Franks) Poco después el canciller británico diría: *“Argentina podría recurrir a medidas más severas hasta llegar incluso al uso de la fuerza si se detienen las negociaciones, pudiendo alcanzar la capacidad para capturar las Islas. (de Lord Carrington a Margaret Thatcher)*

Pero si las negociaciones diplomáticas fracasaron, el lobby de los habitantes de las islas también fracasó en conseguir apoyo para implementar las transformaciones económicas y políticas que pudieran salvar la economía de la colonia, siendo paradójicamente las inversiones argentinas en el aeropuerto, y acuerdos en comunicaciones, traslados aéreos, y prospección petrolera los únicos aportes que influyeron para romper el aislamiento con el continente.

e) **El conflicto Armado en 1982:** *“La vieja magia del patriotismo,”* como predijo Samuel Johnson, contribuiría al conflicto armado de 1982. El cambio de actitud de ambos países fue una catarsis a las frustraciones que habían afectado la autoestima, cohesión y reconocimiento internacional, sumadas al fracaso de las negociaciones por las Malvinas. (Falklands) Con huelgas prolongadas, 3 millones de desempleados, 75% de aumento de quiebras de empresas privadas respecto al año anterior, 200 compañías liquidadas por semana, la impopularidad de Margaret Thatcher era la más grande de la historia británica. Argentina no se quedaba atrás, y su gobierno militar enfrentaba una crisis política, social y económica con un progresivo aislamiento internacional producto de las denuncias a violaciones a los derechos humanos, y la frustración ante el fallo adverso al litigio fronterizo con Chile.

La guerra fue un acontecimiento milagroso para Gran Bretaña y desafortunado para Argentina. La victoria británica permitió a la Royal Navy frenar los planes de reducción de capacidades navales que estaban mucho más amenazadas por los recortes presupuestarios que por los misiles exocet argentinos, mientras que la aprobación a la Primera Ministro Margaret Thatcher crecería al 89%, devolviendo la imagen de grandeza y victoria a Gran Bretaña. Para Argentina, su derrota a pesar del papel heroico del débil enfrentando al poderoso, aceleró la transición a la democracia y el fin del gobierno militar, dejándola en una posición de debilidad negociadora futura respecto a las islas.

Pero la guerra tuvo un tercer actor principal, los Estados Unidos. Su participación fue desde el primer momento en apoyo de Gran Bretaña. Esto fue evidente cuando el Secretario de Estado Americano Alexander Haig dijo en su primera vista a Londres: *“No vine a Londres con la idea de urgir a la Sra. Thatcher un compromiso sobre principios. Mi propósito es precisamente el opuesto. Vine a asegurarle que tenía el apoyo de Estados Unidos en el correcto curso de acción. Estoy en Londres para ayudar a los británicos(...) somos plenamente sensibles a los sentimientos británicos con relación a las Falklands.”(de A.Haig, 9 Abril 1982)*

## La disputa subestimada

La ausencia de una mediación efectiva de Estados Unidos durante el despliegue militar británico perjudicó cualquier intento posterior de encontrar una salida al conflicto, contribuyendo a la victoria militar británica y a la recuperación política y estratégica del Reino Unido en Europa.

La Argentina se equivocó y apreció mal. Sus suposiciones eran “*que Estados Unidos sería neutral, y que Gran Bretaña reaccionaría diplomáticamente*”. Confundidos ante la justa causa de las Malvinas, no previeron la reacción emocional británica, y “*Por actuar bajo las propias necesidades emocionales, las decisiones argentinas fallaron en darse cuenta que la elite británica tenía también sus propias necesidades emocionales.*”

El plan argentino era ocupar, (sin producir bajas británicas) retirarse y negociar. (Se acumulaban 17 años de negociación y 150 reclamos de distinto tipo) No se planificó ninguna defensa posterior porque se consideró muy baja la rentabilidad de enviar una Fuerza Naval Británica, pero la espontánea adhesión popular en la Plaza de Mayo de Buenos Aires, y la amenaza británica negaron cualquier alternativa que pudiera calificarse de cobarde.

Para los británicos la invasión argentina era una deshonra, una afrenta, una nueva muestra de su debilidad que generó reacciones de humillación, bronca y vergüenza, pero lo más importante fue que cohesionó a su pueblo en contra de la agresión. Argentina había humillado a una potencia europea, y debía pagar por semejante afrenta. Los acontecimientos comenzaron a escalar cuando el gabinete de guerra británico decide hundir al Crucero General Belgrano. Esto postergó cualquier acuerdo que favoreciera a Argentina en sus reclamos de soberanía, y fue un claro mensaje de los costos que Argentina debería afrontar en más. La decisión inmediata de retirar la Flota de Mar Argentina del teatro de operaciones fue una respuesta organizacional, e inició el desenlace final que se produciría el 14 de Junio. “*Las naciones dejan de luchar cuando los costos superan a los beneficios.*”(De Graham Allison)

El periodo final de la guerra mostró una Argentina flexibilizando su posición, pero ya era “demasiado tarde,” aunque sería reconocido públicamente según muestra este comentario: “*Argentina ha hecho diversas concesiones; convino en retirar tropas, arriar la bandera siempre que el plan de paz se llevase a cabo y aceptó la administración temporaria de las Naciones Unidas, mientras discute con Gran Bretaña el futuro status de las islas. Pero lo más importante es que no aceptó imponer el reconocimiento previo de la soberanía. Gran Bretaña, por su parte, debe ceder en el papel de los isleños.*” Publicado en *The Guardian*, 15 Mayo 1982)

f) **Desde 1983** se produce el reacomodamiento **organizacional**. A pesar del conflicto armado de 1982, la situación político-jurídica con el Reino Unido por la posesión del Archipiélago y sus adyacencias no varió sustancialmente. La Argentina continuó sosteniendo sus derechos de soberanía sobre dichos territorios y mantuvo su posición de reanudar las negociaciones bilaterales. Dos resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (en 1982 y 1985) la avalaron y urgieron a las partes a reanudar las conversaciones para encontrar lo más pronto posible una resolución pacífica para la

## La disputa subestimada

disputa, agregando algunos condimentos importantes: el apoyo de Estados Unidos para tratar de reparar sus relaciones con América del Sur y Argentina, el reconocimiento de todas las resoluciones anteriores a la guerra que reafirmaban que la disputa era de soberanía, y la no-inclusión del tema de la autodeterminación de los habitantes de las islas.

El apoyo de los Estados Unidos tuvo su primer logro importante con la reanudación de las relaciones diplomáticas en 1990. El presidente argentino Carlos Menem continuaría durante sus diez años de gobierno con la estrategia de "seducción," que consistió en complacer algunos deseos de los habitantes de las islas, como disponer de una línea aérea directa desde Chile, y cooperar en materia pesquera. El Presidente Fernando de la Rúa dejó de lado esta estrategia y en el escaso tiempo que tuvo en el gobierno ignoró con indiferencia a los representantes de los habitantes de las islas en las reuniones del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas. Néstor Kirchner al asumir la presidencia en el 2003, y luego de encargar un primer sondeo de opinión pública confirmó que siete de cada diez consultados le daban una "alta importancia" a la recuperación del archipiélago austral. De allí, su estrategia fue debilitar la posición de los habitantes de las islas acostumbrados a obtener beneficios desde la guerra de 1982 sin nada a cambio.

### Oportunidades para la solución de la disputa.

#### *¿Existen remedios para poner fin a la disputa?*

Esta segunda parte del trabajo, ofrece al lector reflexiones y aportes de trabajos sobre la resolución de conflictos. Inicialmente se hacen consideraciones sobre las distintas formas de transferencia de territorios, las cuales afirman que la reiteración de un conflicto territorial depende de su valor (tangibles e intangibles) y la forma de adquirir ese territorio. Las dimensiones tangibles son las industrias, infraestructura, recursos naturales, y población, mientras que las dimensiones intangibles son valores que giran alrededor de su "significado." Esto es: el lugar donde han vivido los antepasados, los sitios religiosos, o el hábitat particular de una etnia determinada.

Las Malvinas (Falklands) fueron en el siglo 18 un valor tangible (las islas eran la llave al océano Pacífico) pero hoy su valor estratégico agrega nuevos significados (valores intangibles) que restringen el éxito de una negociación debido a que dicho territorio es percibido como parte de la identidad y reconocimiento nacional o internacional a partir de las acciones del conflicto bélico de 1982. Sin embargo es interesante analizar el caso entre Argentina y Uruguay por la posesión de la isla Martín García en el Río de la Plata. El territorio en disputa era también un juego de suma cero, donde podía haber un solo ganador. Ello implicaba que cualquier transferencia territorial, sin un acuerdo más abarcativo era insuficiente para solucionar la disputa preexistente. Finalmente, en la década de 1960, Uruguay cedió el único pedazo de tierra en litigio con Argentina: la isla Martín García en el Río de la Plata. A cambio, Uruguay fue autorizado a explotar la Zona Económica Exclusiva Argentina en el área más rica de pesca de la merluza, especie muy bien vendida comercialmente. Este acuerdo benefició económicamente a Uruguay, lo cual puede medirse en el volumen de capturas y barcos

## La disputa subestimada

de la flota pesquera uruguaya dedicadas a la pesca de dicha especie. Cuarenta años después del Acuerdo, una nueva isla se ha formado en el extremo norte del antiguo territorio en disputa producto de embancamiento de sedimentos que arrastra el río. La naturaleza ha querido que ambos países tengan allí su única frontera seca, circunstancia que ninguno de los negociadores del Tratado del Río de la Plata habían vislumbrado hace cuarenta años atrás. Este ejemplo renueva la importancia de abrir el espectro de una negociación territorial a toda la proyección de intereses que se extienden a partir del mismo a efectos de superar la indivisibilidad de un valor intangible, o en otras palabras su no-negociabilidad.

Respecto a la posibilidad de repetición de un conflicto armado, luego de una transferencia o cesión, los acuerdos y tratados disminuyen sus posibilidades de repetición. Ello se debe a que generalmente estos acuerdos son lo suficientemente amplios para abrir nuevas vías de cooperación y entendimiento que dificultan una nueva escalada del conflicto.

Argentina probó varias veces estos caminos en el siglo pasado, en varios litigios con Chile. (Laguna del Desierto y Canal Beagle) La aceptación de fallos arbitrales y la mediación Papal abrió nuevas alternativas de integración y cooperación, tanto en las áreas económicas, y de seguridad, haciendo mucho más difícil el retorno al pasado.

El secreto del éxito de muchos de estos acuerdos ha sido tener en cuenta algunas las preferencias del perdedor. La idea de una victoria aplastante no es viable para solucionar un conflicto, ya que siempre generará el deseo de venganza de las generaciones futuras y la posibilidad de volver a usar la fuerza para recobrar el espacio perdido.

Siguiendo este razonamiento, a continuación se hacen comentarios sobre los costos que generan los conflictos. En particular se menciona a Latinoamérica donde se perdieron importantes negocios y oportunidades de inversión extranjera por los riesgos inherentes a los conflictos fronterizos. Estas pérdidas, llamadas costos oportunidad, significaron en los últimos cuarenta años una reducción del 36% promedio el volumen del comercio bilateral en la región. Para el caso particular de Argentina y Chile, dichas pérdidas fueron estimadas en 326 millones de dólares anuales totalizando desde 1967 hasta 1994 una pérdida estimada total de 9 billones de dólares. (381)

El caso particular de las Malvinas (Falklands) contiene algunas características diferentes. En primer lugar esta separado del continente sudamericano por mar, y en segundo lugar, Argentina reclama el mismo pedazo de territorio del que fue expulsado hace 170 años, mientras Gran Bretaña defiende su posesión diciendo que cualquier reclamo ha quedado prescripto por la posesión continua de las islas por tan largo periodo.

Debido a que la soberanía sobre un mismo espacio geográfico puede solo ser ejercido por una misma autoridad, la disputa por las Malvinas (Falklands) es un típico caso de "Juegos de Suma Cero."

## La disputa subestimada

Esto implica que la posibilidad de alcanzar un acuerdo en este tipo de escenario es muy limitada porque todo lo que gana una parte es cedido por la otra. Ello hace que estos conflictos sean más propensos para el uso de la violencia.

Visto el conflicto de Malvinas como un juego de suma cero, los intereses, entendidos como objetos con valor, son competitivos e indivisibles. Cada jugador percibirá la matriz de pagos asociada a los intereses en juego en forma distinta pero sin admitir compartir beneficios según la estrategia seleccionada.

Usando conceptos de la Teoría de Juegos, se ofrece al lector una interpretación del conflicto según un caso típico de *“juego de suma cero y resultado determinado.”* En las explicaciones del trabajo se demuestra que la situación no tiene incentivos para modificar su punto muerto actual. El aumento del costo oportunidad, (lo que deja de ganar o lo que puede perder de más, por continuar en conflicto) no modifica el resultado final de la matriz (celda con valor = 3) ya que el juego está determinado en dicho valor.

		COLUMNA (tiene la iniciativa)	
		Coopera	No Coopera
FILA	Coopera	5	1
	No Coopera	10	<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <span style="font-size: 2em; font-weight: bold;">3</span> <span style="margin-left: 10px;">→</span> </div>

Pagos que Columna realiza a Fila

Brevemente, las celdas de esta matriz contienen los pagos en unidades de valor, territorio, reconocimiento, etc., que Columna (Gran Bretaña) entrega a Fila (Argentina) hasta un máximo de 10 unidades. (Equivalente a entregar todo el territorio) Los jugadores Fila y Columna disponen de las estrategias de “cooperar” y “no cooperar.” El valor interno de cada celda es el pago que Columna realiza a Fila. Si ambos cooperan, y Columna entrega la mitad, Fila gana parte de lo que reclama. Esto no es posible porque el territorio en disputa ha sido considerado como indivisible, razón por la cual la diagonal no cooperar – cooperar tiene valores 10 y 1. La desconfianza mutua y mala comunicación entre adversarios hacen que este juego sea “determinado” particularmente cuando Fila produce costos de oportunidad a Columna. Tomando un valor ficticio de 3 (costo ficticio de Columna producido por Fila al no cooperar ambos) se desprende que la opción “No Cooperar” en ambas partes es una decisión óptima.

## La disputa subestimada

En síntesis, existe un valor determinado = 3 que corresponde a la celda de la matriz llamada Minimax que significa que si alguno de los protagonistas se aleja de esta estrategia optima, puede perder más. Ello implica que la estrategia de “No Cooperar,” a pesar de tener un costo oportunidad mayor para el Reino Unido, es la mejor opción que actualmente dispone. Para Argentina sucede lo mismo, su intransigencia a no cooperar le asegura no perder más.

La siguiente pregunta que plantea el trabajo apunta a cómo salir de este punto muerto, si conviene producir más costos, y como juegan los modelos de decisión usados en este análisis.

La matriz usada para demostrar la interacción de los cuatro modelos de decisión analizada en el capítulo 3 del trabajo, permite analizar el efecto de las concesiones en territorios en disputa. Saber conceder es la tarea más difícil de un negociador. Una concesión es un precio que se paga por un beneficio, y quien paga mal, paga dos veces, es decir concede más de lo necesario.

Las concesiones ofrecen oportunidades porque lo que puede ser importante para una de las partes, puede no serlo para la otra y viceversa. El grado de importancia de hacer una concesión es representado en la siguiente matriz 2 x 2.

Columna

Fila	<i>El objeto negociado es poco importante para Columna.</i>	<i>El objeto negociado es muy importante para Columna.</i>
<i>El objeto negociado es poco importante para Fila</i>	Pequeñas concesiones	Poco probable
<i>El objeto negociado es muy importante para Fila</i>	Oportunidad	Muy costoso

**Matriz 2 x 2 de concesiones**

La peor situación en una negociación está representada en la celda superior derecha cuando Columna desea una concesión de Fila sobre algo que tiene mucha importancia para Columna pero poca importancia para Fila. Esto se debe a que Fila buscará una recompensa muy superior al valor del objeto negociado y / o evitará hacer concesiones ante posibles consecuencias negativas posteriores. En consecuencia, Fila no tiene ninguna motivación para ceder ante el requerimiento de Columna.

Una situación un poco mejor se representa en la celda inferior derecha. Fila y Columna perciben que el objeto en negociación es muy importante para ambos. Si bien la motivación por negociar es mas alta que en el caso anterior, las consecuencias y los

## La disputa subestimada

costos pueden serlo también debido a la importancia de los objetos negociados. Cualquier error de apreciación podría tener consecuencias muy difíciles de modificar en el tiempo. Esta situación lleva la negociación a un punto muerto.

La situación indicada en la celda superior izquierda representa un área de pequeñas concesiones sin demasiadas consecuencias ya que los objetos negociados tienen poco valor relativo para ambos. Estas son generalmente demostraciones de buena voluntad, gestos simbólicos que tienen poca relevancia pero que contribuyen a abrir un camino de cooperación.

La última opción de la celda inferior izquierda es la mejor situación para Columna, que sabe de la importancia del objeto para Fila. Columna puede aprovechar esta situación, colocándose en la posición del otro y aprovechando una buena oportunidad para conceder y obtener una recompensa importante.

La aplicación de la matriz anterior a la disputa de Malvinas (Falklands) ofrece interesantes perspectivas. Hasta 1982, Gran Bretaña no consideraba a esos territorios dentro de sus intereses más importantes. Los reclamos Argentinos tuvieron un poco más de atención a partir de la internacionalización del conflicto en 1965 con la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2065 que invitaba a ambos países a negociar la soberanía de las islas.

Las celdas de la columna izquierda de la matriz 2 x 2 anterior, explica esta situación mostrando a Columna (Gran Bretaña) haciendo pequeñas concesiones sobre asuntos colaterales para cumplir con la negociación sugerida por la Resolución de la ONU.

La oportunidad abierta por la Resolución 2065, de dar mayores concesiones a Fila (Argentina) sobre las cuestiones más importantes de la disputa, abrió una posibilidad de solución que fue materializada a través de varios intentos de transferencia a muy largo plazo, pero dichos intentos fueron abandonados luego que los habitantes de las islas presionaran al Parlamento para que negara cualquier tipo de aproximación con la Argentina que implicara la soberanía sobre las islas. De esta forma, los esfuerzos que el Foreign Office había hecho durante los primeros años de negociación quedarían trancos.

En conclusión, la matriz de concesiones demuestra que quien tenía la iniciativa y mejor capacidad negociadora para encontrar una solución al conflicto era Columna, (Gran Bretaña) sin embargo esto requería de mayor voluntad y apoyo político para avanzar en la cuestión territorial de fondo que siempre fue obstruida por el Parlamento Británico.

	Columna concesiones	hace	Columna no concesiones (¢)	hace
	©			

## La disputa subestimada

Fila hace concesiones ©	1	4
Fila no hace concesiones (ϕ)	4	2

**Matriz 2x2 de Beneficios y ganancias**

Ahora, supongamos la siguiente matriz de pagos o recompensas. La misma ya no es un juego de suma cero ya que en todas las opciones ambos ganan / pierden algo. Los números indican el beneficio, ganancia o recompensa a obtener si se opta por la decisión contenida en cada celda de la matriz. A mayor valor, más ganancia:

- a) Opción (C), (C): ambos perciben que pequeñas concesiones no resuelven el problema de fondo. Mas aun, la envergadura de los temas pendientes sugieren que “quien paga mal, puede pagar dos veces.” (Fila y Columna ganan 1 si eligen esta opción)
- b) Opción: (ϕ), (ϕ): ambos perciben que no hacer concesiones enfría la situación y les evita tomar decisiones riesgosas para sus intereses, aunque ello signifique un punto muerto en las negociaciones. (Fila y Columna ganan 2)
- c) Opción (C),(ϕ) : Quien concede pierde mucho mas respecto a quien no concede (Fila gana 1; Columna gana 4)
- d) Opción (ϕ), (C): Quien no hace concesiones gana mucho más que quien las hace. (Fila gana 4; Columna gana 1)

El resultado de esta matriz de juegos es el valor 2 de la celda “ambos no hacen concesiones trascendentes.” Esto significa un punto muerto en el conflicto que puede asociarse al estado actual de la disputa por las Malvinas. (Falklands)

Si se compara con la matriz de los cuatro modelos de decisión, esta celda corresponde al modelo 2 “organizacional.” La racionalidad asociada a esta opción es que nadie asume riesgos y cualquier otra alternativa puede ser más costosa. Ni aun modificando el valor = 1 de la celda donde ambos cooperan a un valor = 3 es suficiente para predecir un cambio en el resultado final del conflicto.

Esto es así porque lo paradójico de esta matriz en la teoría de juegos es que representa a la matriz del dilema del prisionero. Es decir, nadie arriesga a hacer concesiones porque desconfía de la otra parte. La tentación a defraudar o no conceder es muy alta (valor = 4) para que ambas partes elijan hacerse concesiones mutuas,



## La disputa subestimada

suponiendo un valor = 3.

Si bien el dilema del prisionero implica la falta de comunicación entre sus actores, la falta de confianza entre ellos no les asegura credibilidad en sus promesas, y significa una comunicación deficiente entre ellos.

La elección de la celda con valor =2 de esta Matriz, representa la alternativa “si yo debo perder, él también va a perder,” que identifica al modelo organizacional en la toma de decisiones de G. Allison visto en el capítulo 3. Esta opción es la más cómoda para todos. Ella asegura el mínimo riesgo y pérdida (nadie gana mas que yo).

Lo demostrado hasta aquí confirma la percepción general que la disputa de las Malvinas (Falklands) se encuentra en un virtual estado de punto muerto. Argentina, porque no desea avanzar en otros temas que no sea la soberanía, y Gran Bretaña porque acepta solo discutir temas colaterales de cooperación sin abordar la discusión de soberanía.

Bajo estos condicionamientos, la existencia de un mediador se transforma en esencial. El beneficio que tiene disponer de un mediador se debe a que al cambiar el número de partes interesadas en la resolución, (de dos a tres) la relación triangular permite avanzar en temas bajo discusión, además, la negociación pasa de un juego de suma cero (distributivo) a uno de suma distinto de cero. (integrador) Es decir, comienza a haber ganancias mutuas que antes eran para uno de los protagonistas solamente.<sup>28</sup>

Por otra parte, las soluciones propuestas por el mediador tienen más llegada que las hechas por los protagonistas de la disputa. Además estas nuevas propuestas fijan percepciones que comienzan a aparecer como soluciones razonables y evitan que la parte que cede quede expuesta a la crítica.<sup>29</sup> Por último, el mediador puede acceder a información que no haya sido intercambiada entre las partes en disputa, y con los elementos anteriores poder manejar incentivos, reducir aspiraciones y ayudar a encontrar una solución a la disputa.<sup>30</sup>

Respecto a la imparcialidad del mediador, la situación asimétrica que generalmente se observa entre las partes en disputa, y los propios intereses del mediador, hacen que el mediador se transforme en una parte más de la negociación.<sup>31</sup>

La disputa de Malvinas ofrece ejemplos interesantes de mediaciones exitosas y fallidas. Alejandro Corbacho en su tesis menciona las negociaciones entre 1982 y 1984

---

<sup>28</sup> Touval Saadia. Introduction: Mediation Theory in International Mediation in Theory and Practice. Ed. Saadia Touval and I W. Zartman. Boulder: Westview Press. Pág. 47. Citado en Corbacho Pág. 8-9.

<sup>29</sup> *Ibíd.* Pág. 9. Reproduce conceptos de Prince, 1992. Pág. 39.

<sup>30</sup> Carnevale, Peter. 1986. Strategic Choice in Mediation in Negotiation Journal (January) Pág. 42. Citado en Corbacho Pág. 10

<sup>31</sup> Frei Daniel. 1976. Conditions affecting the effectiveness of International Mediation. In peace Science Society (International) Papers. Pág. 79. Citado en Corbacho, Pág. 11. Incluye otros autores. Frei, 1976 Pág. 79 y Bercovitch, 1996. Pág. 253.

## La disputa subestimada

con la mediación de Suiza, que fracasaron, y en 1989 con el apoyo de Estados Unidos que culminaron en Madrid con el reestablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países.

También es posible observar los resultados opuestos de otras dos circunstancias. El 1771 durante las negociaciones entre Gran Bretaña y España por la expulsión de súbditos británicos de Port Egmont en una de las islas del archipiélago de las Malvinas (Falklands) que tuvo como mediador a Francia, y en 1982 durante el conflicto armado del atlántico sur donde el general Alexander Haig actuó como mediador (buenos oficios) entre Gran Bretaña y Argentina para poner fin a las hostilidades.

En el primer caso, la intervención francesa, en particular en manos de su Ministro de Relaciones exteriores el Duque de Choiseul, (quien sería exiliado por sus intervenciones sin autorización real) permitió arribar a buen término las negociaciones que estaban encaminadas a la guerra entre ambas potencias. En el segundo caso, la intervención del Secretario del Departamento de Estado, Alexander Haig como mediador,<sup>32</sup> fracasaría el 29 de Abril de 1982, veinte días después de haber iniciado sus buenos oficios entre Argentina y Gran Bretaña.

La explicación de la falla de la diplomacia norteamericana en la mediación para frenar las hostilidades en el conflicto de Malvinas (Falklands) tuvo un componente muy importante en la actitud asumida por Alexander Haig de negociar con los argentinos de lo que era aceptable para los británicos.<sup>33</sup>

Jeane Kirkpatrick, delegada de Estados Unidos en las Naciones Unidas se refiere a Haig como "Británico en ropas americanas". Ella se preguntaba: "¿Por qué no hacer desaparecer el Departamento de Estado Americano y dejar que el Foreign Office británico haga nuestra política?"<sup>34</sup>

Tiempo después de finalizado el conflicto armado, el embajador británico en Washington agregaría: "habíamos encontrado un aliado natural en el Secretario de Estado Alexander Haig, cuyos instintos desde el comienzo, fueron de apoyar a Gran Bretaña y aplacar las facciones latinoamericanas dentro del Departamento de Estado."<sup>35</sup>

Estos comentarios fueron apoyados con nuevas apreciaciones del ex embajador británico en Washington, Nicholas Henderson durante la guerra de Malvinas, durante los funerales de Ronald Reagan, a quien recuerda como alguien que "era igualmente amigo de la Argentina y de Gran Bretaña."

---

<sup>32</sup> Corbacho, Pág. 36.

<sup>33</sup> Kinney, Douglas. 1988. Mediated Negotiations in the Falklands/Malvinas Conflict in New Approaches to international mediation. Ed. C.R. Mitchell and K. Webb. Westport. Connecticut. Pág. 98.

<sup>34</sup> Newsweek 7 Junio 1982. Pag 29, citado en Gustafson 1988. Pag 135.

<sup>35</sup> Gustafson Lowell. 1988 The sovereignty dispute over the Falkland (Malvinas) Islands. New York. Oxford University Press. Pag 135. Citado en Corbacho pag 37,

## La disputa subestimada

Dice Henderson que, a pesar de la óptima relación Reagan-Margaret Thatcher, el conflicto complicó el trato, ya que fue “un asunto diferente” y muchos colaboradores del presidente se oponían entonces a que los Estados Unidos se pusieran del lado británico. Por suerte para la Thatcher, confiesa Henderson 22 años después, Caspar Weinberger era el secretario de Defensa, quien no sólo estaba a favor de Gran Bretaña sino que también fue decisivo para que nos enviaran equipos y datos de inteligencia esenciales.

Este artículo, en rigor, confirma informaciones parcialmente conocidas y, sobre todo, explica que era razonable la confusión de los militares argentinos sobre el respaldo o no del gobierno Washington a la reivindicación, más allá de su temeraria actitud.<sup>36</sup>

Finalmente Corbacho agrega que a pesar del rol jugado por el mediador hubo otros elementos que conspiraron con una solución y que el mismo tema de “soberanía” acababa en un “juego de suma cero” de difícil resolución.

De todas formas, el comportamiento de los Estados Unidos durante la guerra ha sido definido por la embajadora Jeane Kirkpatrick muy críticamente. Ella decía que era preferible mantener la posición neutral para no afectar tan profundamente las relaciones hemisféricas que siempre serán un interés permanente de los estados Unidos.<sup>37</sup> Esto lo reconocería años después George Shultz diciendo que la Guerra de Malvinas (Falklands) había dañado mucho más los intereses norteamericanos que los británicos en la región.<sup>38</sup>

Estados Unidos aprendió la lección y a partir de la primera Resolución de las Naciones Unidas después de la guerra de 1982, dejó de abstenerse y respaldó la reiniciación de negociaciones. Sin embargo, la larga memoria de América Latina no ha podido borrar estos hechos que hoy alimentan muchas percepciones encontradas entre la región y los Estados Unidos.

Finalmente se hace una comparación de las políticas seguidas por la Argentina en los últimos diez años. La siguiente matriz repite las conclusiones anteriores que sugieren que la opción de “mínima pérdida,” “punto muerto” o “status quo,” es la mejor opción actual, la cual coincide con el enfoque organizacional del modelo 2 de G.Allison.

En esta matriz se observa que la celda GG: “ambos ganamos algo,” representa la aceptación de un compromiso para resolver la disputa como consecuencia de una negociación política, (modelo 3) la celda PP: “si yo pierdo, él también pierde” configura la opción de “mínima pérdida,” o sea el modelo 2 “organizacional,” ya que cualquier otra alternativa puede ser más costosa, en particular cuando existe una gran desconfianza entre las partes enfrentadas. Las otras dos celdas (GP y PG): “yo gano, él pierde” y viceversa, se identifican con el modelo 1 “racional” donde el ganador, maximiza sus ganancias a costa de su competidor, y el perdedor le replica en forma cognitiva tomando

---

<sup>36</sup> Comentario publicado en *Ambito Financiero*, 29 JUN 04. Buenos Aires.

<sup>37</sup> Kirkpatrick Jeane. 1990. *Mi guerra de Malvinas y la de ellos*. Center for international studies Agora. Y publicado en español en *National Interest* (Winter) Pág 10. citado por Corbacho. Pág. 38.

<sup>38</sup> Shultz George 1993. *Turmoil and Triumph: My years as secretary of state*. New York: Schribner's. Pág. 152.

## La disputa subestimada

mayores riesgos. (Modelo 4) Si “debo perder,” son válidas otras alternativas “no-racionales” para tratar de cambiar el resultado del enfrentamiento.

Modelo 1: Racional; Modelo 2: Organizacional; Modelo 3: Político; Modelo 4: Cognitivo

	Percepciones	Columna coopera y gana (G)	Columna no coopera y pierde (P)
Negociación con los cuatro modelos de decisión	Fila coopera y gana (G)	Modelo 3	Modelo 4
	Fila no coopera y pierde (P)	Modelo 1	Modelo 2

La estrategia de seducción iniciada durante la presidencia de Carlos Menem apuntó a favorecer la cooperación con los habitantes de las islas como una forma de avanzar en la futura resolución de la disputa. Sin embargo, con el paso del tiempo no se percibió un cambio de actitud que implicara mayores concesiones para iniciar un diálogo sobre el tema central de soberanía.

El nuevo gobierno del Presidente Kirchner apuntó a una nueva estrategia de debilitar la posición de los habitantes de las islas acostumbrados a obtener beneficios desde la guerra de 1982 sin nada a cambio, y obtener de ese modo una flexibilización de su tradicional intransigencia con Argentina empezando por los vuelos a las islas, y siguiendo con la pesca y la exploración petrolera, cuya negativa solo traería pérdidas a sus arcas.

Así puede entenderse la negativa argentina de autorizar nuevos vuelos charter desde Chile a Malvinas, y algunos cuestionamientos respecto de la pesca y petróleo que tuvieron como correlato la falta de apoyo del gobierno británico en el Grupo de los Siete (G7) ante la crisis argentina por la deuda con los organismos internacionales.<sup>39</sup> También hay otros elementos que han comenzado a incidir como por ejemplo el acuerdo tácito entre los países del Mercosur para no dejar aterrizar y abastecer aviones militares británicos que se dirijan a las Malvinas (Falklands), y que el gobierno chileno luego de consultar más de una decena de veces a la Argentina y ser aceptada su petición, le fue negada desde junio del 2003, la venta de más de doscientas licencias pesqueras para explotar los recursos de las aguas en disputa que incrementó el Producto Bruto de las islas a 75 millones de dólares, repartidos en 2000 habitantes, y que ya han comenzado a observar reducciones de pesca debido a que la principal especie del calamar migra a las aguas de la zona de exclusión declarada unilateralmente alrededor del archipiélago después de concentrarse al norte y al oeste en la zona económica argentina por lo cual han sido alentadas las empresas que compran licencia argentina para que pesquen dentro y fuera de la ZEE argentina, etc.

<sup>39</sup> Ibidem.

## La disputa subestimada

Estos costos de oportunidad, luego de una época de bonanza son más sensibles para los habitantes de las islas, que por primera vez desde 1982, tendrán un déficit equivalente al 25% de su gasto público. Los ingresos de las islas que han sumado alrededor de 24 millones de Libras anuales por la venta de licencias pesqueras y un número menor por los intereses de los 90 millones de libras ahorrados e invertidos en el extranjero,<sup>40</sup> podrían poner en peligro el llamado milagro económico de las islas y volver a sentar en la mesa de negociaciones a las partes en disputa.

La matriz anterior vuelve a reiterar que mientras los valores de las celdas en diagonal de cooperar y no cooperar y viceversa tengan valores totalmente en sus extremos, la solución no es alcanzable, aunque los costos de oportunidad se eleven. La única forma de llegar a una solución "política" es bajando los incentivos de no cooperar indicados por esa diagonal de línea a intervalos lo cual requiere una alta voluntad política de cooperar, y un aumento de confianza entre ambos países para conducir la disputa a una **transformación** completa del conflicto.

### Conclusiones

Este artículo es un extracto del trabajo original de 237 páginas. Sin embargo, a pesar de la síntesis, es posible advertir que Argentina ha tenido una actitud constante de reclamo sobre dicho territorio, que además de su valor intangible y emocional, representa más de una tercera parte de su zona económica exclusiva.

Por otro lado la frase "No hay nada que discutir porque no hay disputa" enunciada por algunos funcionarios británicos después de la guerra de 1982 indica la falta de voluntad política del Reino Unido para encontrar una solución a la disputa. Sin dicha voluntad política, la resolución de la disputa es imposible y abre un camino incierto en la relación sustentable entre ambos países y la región. Aquí merece destacarse la forma en que la Argentina y Chile superaron viejos problemas limítrofes, en particular 24 de ellos cuando hace diez años ambos países decidieron con una férrea voluntad política de integración y desarrollo, darles solución definitiva.

Hoy el cuadro de situación sobre la disputa mantiene la vigencia de la Resolución 2065 de las Naciones Unidas del año 1965. Desde esa fecha, diez resoluciones de la Asamblea General y desde 1983 otras veintiuna del Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas han reconocido la existencia de la controversia de soberanía sobre los archipiélagos del Atlántico Sur, y que dicha controversia existe únicamente entre la República Argentina y el Reino Unido.

Esto quiere decir que estos dos países deben resolverla por medio de negociaciones hasta llegar a una solución justa, pacífica y duradera, teniendo en cuenta los intereses de la población de las islas Malvinas, afirmación que ha sido respaldada a través de varias resoluciones de la Organización de los Estados Americanos, (OEA) declaraciones de países latinoamericanos y países dentro del grupo de los "No Alineados."

---

<sup>40</sup> Joshua Goodman. Financial Times. Julio 14, 2004. Section: The Americas.

## La disputa subestimada

El reestablecimiento de relaciones diplomáticas a partir de 1990 con la cláusula de salvaguarda del reclamo de soberanía fue un reconocimiento mutuo de la disputa cuyo centro de gravedad es la discusión respecto al derecho de soberanía reclamado por más de 150 años por la Argentina, y el principio de autodeterminación defendido por el Reino Unido. Sin embargo, ambos conceptos guardan un significado diferente, el cual es conveniente clarificar a fin de entender las posiciones de cada parte.

Argentina enfrentó las negociaciones con Gran Bretaña en las pocas ocasiones que logró reunirse con sus pares británicos, con argumentos históricos y legales que se remontaban a sus títulos de posesión de las islas antes de la invasión británica en 1833. Gran Bretaña rechazó los argumentos argentinos basado en la ocupación de las islas por más de 150 años, interrumpidos solamente por el conflicto de 1982. A esta perspectiva histórica, sumó el principio de autodeterminación aceptado mundialmente y ratificado por la constitución escrita por los habitantes de las islas en 1985, que ratificaron su condición de territorio dependiente del Reino Unido.<sup>41</sup>

Este dilema de soberanía y autodeterminación, podría ser enfocado desde el punto de vista ético, a través de la valoración de lo "justo." La Argentina ha insistido en un análisis imparcial de los hechos de 1833 cuando las islas fueron ocupadas por la fuerza. El enfoque ético de "justicia" balancea de este modo el principio de autodeterminación reclamado por los habitantes de las islas y el derecho de soberanía reclamado por Argentina.

Pero si la soberanía tiene sus complejidades, la autodeterminación también las tiene. En particular para definir lo que constituye "el sujeto" que posee este derecho. Al hablar del sujeto, surge la existencia de un pueblo cuya homogeneidad cultural y étnica se preservó a costa de la aplicación de una política inmigratoria deliberada que ha prohibido el establecimiento, la adquisición de tierras y la posibilidad de invertir en las mismas por parte de la Argentina.

Bajo esta perspectiva, la actual población de Malvinas (Falklands) es el resultado de dicha prohibición que ha subsistido desde 1833, y por ende los habitantes de Malvinas (Falklands) podrían tener el mismo derecho de autodeterminación que sus pares en Argentina y el Reino Unido para decidir sobre las islas.

En síntesis, analizando el tema desde el punto de vista ético, podemos decir que los derechos morales han emergido fuertemente en el siglo pasado porque proveyeron los valores básicos de libertad e igualdad de oportunidades. Sin embargo, no pueden emerger como consecuencia de una injusticia histórica.

Si no es posible restaurar la soberanía de Argentina sin el acuerdo de la población que vive en las islas, de la misma manera, no es posible admitir el derecho de la autodeterminación sin el reconocimiento de los hechos históricos que terminaron en la apropiación violenta de las islas en 1833 y de las restricciones que resultaron para

---

<sup>41</sup> *All peoples have the right of self-determination and by virtue of that right they freely determine their political status...* Falkland Islands Constitution, Chapter 1, 1985

## La disputa subestimada

impedir a los argentinos formar parte de esa comunidad. El reconocimiento mutuo de todos estos hechos es el primer paso en la solución del conflicto.

Las oportunidades que brinda la disputa por las Malvinas (Falklands) son un desafío, y la preservación de la paz requiere un esfuerzo activo con recursos y sacrificios al mismo nivel que para la guerra. El dilema de la soberanía y la autodeterminación son posibles de compatibilizar, pero el primer paso debería ser el de reconocer los errores del pasado y trabajar para encontrar una solución apoyada en bases justas y equitativas para todas las partes involucradas.

### Bibliografía completa del trabajo

"An Account of the State of the Falkland Islands, June 19, 1836." The Times, December 9, 1836.

"The Capture of the Falkland Islands." The Times, 3 August 1821.

"Comentario ." Ámbito Financiero (Buenos Aires.), 4 June 1929.

"Davison V. Seal-Skins." 7F. Cas. 192: Circuit Court (D. Conn. 1835) (No. 3661)

"Delegate Preparation Guide." JHUMUNG 2004: Delegate Preparation Guide. Historical Security Council 1982. The Falkland Islands. Johns Hopkins University Model United Nations Conference.

Diccionario De Lengua Española. Madrid: Editorial Espasa-Calpe, 1992.

"The Falkland Islands." The Times, 11 January 1838,

"Falkland Islands Constitution, Chapter 1, 1985." Penguin News, 1997.

<http://www.raf.mod.uk/falklands/preface.html>

The Guardian, 15 1982.

"The Haig Stakes for US in the Falklands. Interview With A. Haig." (1982): US News & World Report., 1982.

Extraído: <http://www7.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree>

NY Times. ( NY), 21 1982, A10; E23.

Palabras De Bonifacio Del Carril, Representante Especial Argentino De La 1552 Sesión De La IV Comisión De La Asamblea General De Las Naciones Unidas, 9 De Noviembre de 1965

"La Razón." The Guardian, 14 1982.

## La disputa subestimada

Resolución De La Asamblea General 3.160(XXVIII) Del 14 De Diciembre De 1973.

"Tratado De Amistad , Comercio y Navegación Entre Las Provincias Unidas Del Rio de La Plata y SMB, 2 Feb 1825.

"Vienna Convention on the Law of Treaties."

"Williams v. The Suffolk Insurance Company.", 38 US 415: US Supreme Court 1836.

"An Ocean Apart". Documentary UK: 1988.

Aldrich, Robert y Connell John. The Last Colonies. Cambridge : Cambridge University Press , 1998.

Ferrer Vieyra, Cronología legal anotada sobre la cuestión Malvinas, M. Lerner Editora, [1985]

Allison, Graham T. La Esencia De La Decisión: Análisis Explicativo De La Crisis De Los Misiles En Cuba. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Almeida, Juan Lucio. Que Hizo El Gaucho Rivero En Las Malvinas. Buenos Aires: Plus Ultra, 1972.

Alonso Pineiro, Armando. Libro Azul y Blanco De Las Islas Malvinas. Buenos Aires: Colección Documentos de Historia Ediciones AP , 1982.

Amstutz, Mark R. International Ethics. 1999.

Arnaud, Vicente G. Las Islas Malvinas: Descubrimiento, Primeros Mapas y Ocupación Siglo XVI. Buenos Aires : Academia Nacional de Geografía, 2000.

Babtie, John, Akash Shah, and Tim Bliss. The 1982 Falklands Conflict. Security Council Simulation at Yale, SCSJ XXVI: British Cabinet 1982.

Barnett, Anthony. Iron Britannia. London New York: Allison and Busby Ltd. 1982.

Barrueco, A. Reginier B. Vejarano B. "Conflict Análisis and Resolution / Análisis y Resolución De Conflictos / English / Spanish Glossary." ICAR (2001).

Bartolome, Mariano. El Conflicto Del Atlántico Sur, Una Perspectiva Diferente. Buenos Aires: Circulo Militar, 1996.

Becerra, Alfredo. Protestas Por Malvinas (1833-1946). Buenos Aires: Caja Editora, 1998.

Beck, Peter. The Falkland Islands As an International Problem. Londres: Routledge, 1988.



## La disputa subestimada

Beck, Peter J. "The Anglo-Argentine Dispute Over Title to the Falkland Islands: Changing British Perceptions on Sovereignty Since 1910." Millennium: Journal of International Studies 12 , no. 1 (1983).

Bennett, Geoffrey. Naval Battles of the First World War. Londres: Pan Books, 1984.

Bercovitch, Jacob. "Understanding Mediation's Role in Preventive Diplomacy." Negotiation Journal 12 (1996).

Black, H. Dictionary of Law. West Publishing.

Borón, Atilio y Faúndez Julio eds. "Malvinas Hoy: Herencia De Un Conflicto." "La Relación Comercial Anglo-Argentina, 1982-1988" En: Malvinas Hoy: Herencia De Un Conflicto Caroline y Hayson Pamela Thomas. Buenos Aires: Puntosur editores, 1989.

\_\_\_\_\_. "Malvinas Hoy: Herencia De Un Conflicto." "La Pesca En El Sudoeste Atlántico", En: Malvinas Hoy: Herencia De Un Conflicto Peter Willets. Buenos Aires: Puntosur editores, 1989.

\_\_\_\_\_. "Malvinas Hoy: Herencia De Un Conflicto." "Las Relaciones Anglo-Argentinas y La Cuestión De La Administración De Las Falkland Desde 1982" En Atilio Boron y Julio Faúndez: Malvinas Hoy: Herencia De Un Conflicto Walter Little. Buenos Aires: Puntosur editores , 1989.

" The Life of Samuel Johnson, J. BoswellVol. 2

Bound, Graham. ""Malvinenses: Salud, Dinero y Temor"." La Nación (Buenos Aires), 23 1997, 7, 1-2.

Burton John . ICAR, George Mason University,

<[http://web.gmu.edu/department/ICAR/ICAR\\_publications.html](http://web.gmu.edu/department/ICAR/ICAR_publications.html)>

Busser, Carlos. Malvinas, La Guerra Inconclusa. Buenos Aires: Francisco Reguera Editor, 1987.

\_\_\_\_\_. Operación Rosario. Buenos Aires: Atlántida, 1985.

Caillet-Bois, Ricardo. Una Tierra Argentina. Las Islas Malvinas. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, 1982.

Cardozo, Kirschbaum Van Der Kooy. Malvinas, La Trama Secreta. Buenos Aires: Planeta, 1983.

Carnevale, Peter. "Strategic Choice in Mediation ." Negotiation Journal (January 1986).

Ceron, Sergio. Malvinas, Gesta Heroica o Derrota Vergonzosa? Buenos Aires: Editorial

## La disputa subestimada

Sudamericana., 1984.

Corbacho, Alejandro. Three to Tango. Prenegotiation and Mediation in the Reestablishment of Anglo-Argentine Diplomatic Relations. Doctoral dissertation at the University of Connecticut: 2003.

Costa Mendez, Nicanor. "El Papel De Los Estados Unidos En El Conflicto Del Atlántico Sur." Revista Argentina de Estudios Estratégicos (1983)

Danchev, Alex ed. "International Perspectives on the Falklands Conflict. A Matter of Life and Death." "The Nature of Anglo-Argentine Diplomacy, 1980-1990" En Alex Danchev (Ed.): International Perspectives on the Falklands Conflict. A Matter of Life and Death Guillermo Makin. New York: St. Martin's Press, 1992.

De Martini, Siro. "Notas y Comentarios De La Conferencia Del Almirante Train." Boletín Del Centro Naval, no. 748.Bs.As.

de Vattel, Emer. The Law of Nations: Principles of the Law of Natures.... Philadelphia: T. & J. W. Johnson, 1839.

Destefani, Laurio H. De "Malvinas, Georgias y Sandwich Del Sur Ante El Conflicto Con Gran Bretaña. EDIPRESS, 1982.

Destefani, Laurio H. Las Malvinas En La Época Hispana (1600- 1811). Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 1981.

Ellerby, Clive. International Perspectives on the Falkland Conflict. A Matter of Life and Death. New York: St. Martin's Press, 1992.

Escudé, Carlos y González de Oleaga Marisa. La Política Exterior De Alfonsín: Lecciones De Una Sobredosis De Confrontaciones. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.

Falkner, Thomas. A Description of Patagonia, and the Adjoining Parts Pf SouthAmerica. Hereford London: Extraído de <http://galenet.galegroup.com>, 1774.

Fawcett, James. "The Geography of the Falkland Islands: Legal Aspects." The Geographical Journal Vol. 149, no. Nr. 1 (March 1983)

Femenia, Nora. Emotional Actor: Foreign Policy Decision-Making in the 1982 Falklands / Malvinas War Social Conflicts and Collectives Identities. <http://www.falklands-malvinas.com>): 2000.

Ferns, H. S. Gran Bretaña y Argentina En El Siglo XIX. Buenos Aires: Solar/Hachet, 1979.

Fitte, Ernesto J. La Disputa Con La Gran Bretaña Por Las Islas Del Atlántico Sur. Buenos

## La disputa subestimada

Aires: Emecé, 1968.

Franck , Thomas M. "Dulce Et Decorum Est: The Strategic Role of Legal Principles in the Falklands War." The American Journal of International Law 77, no. 1

Freedman, Lawrence. Britain and the Falklands War. Oxford: Basil Blackwell, 1988.

Frei, Daniel. "Conditions Affecting the Effectiveness of International Mediation." Peace Science Society (International)

Fukuyama, Francis. El Fin De La Historia.

Gamba, Virginia. The Falklands / Malvinas War: a Model for North-South Crisis Prevention. Allen & Unwin. Inc. 1987.

Gerding, Eduardo C. The Quest of David Jewett. En publicación  
Gerschenson, Ana. "La Estrategia Helada." La Nación (Buenos Aires), 29 2004, Enfoques.

The Struggle for the Falkland Islands . New Haven & London: Yale University , 1927.

Goodwin, Paul B. Jr. "Stamps and Sovereignty in the South Atlantic." The American Philatelist: .

Gordon Graham . Ethics and International Relation. Blackwell, 1997.

Gran Bretaña. State papers. Foreign Office. Papers Relative to the Late Negotiation With Spain; and the Taking of Falkland's Island From the English. London: Extraído <http://galenet.galegroup.com> , 1777.

Groussac, Paul. Las IslasMalvinas . Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina, 1936.

Grove, Eric J. Vanguard to Trident. British Naval Policy Since World War II. Londres: The Bodley Head, 1987.

Gustafson, Lowell. The Sovereignty Dispute Over the Falkland (Malvinas) Islands New York Oxford University Press 1988.

Haig, Alexander M. Caveat: Realism, Reagan and Foreign Policy. New York.: Mac Millan Publishing Co. 1984.

Henes III, W. Travis & Sanello Frank. The Opium War. Illinois: Sourcebooks, 2002.

Hilsman, Roger. To Move a Nation: the Politics of Foreign Policy... New York: Doubleday & Company , 1967.

## La disputa subestimada

Hoffmann, Fritz L. y Hoffmann Olga M. Soberanía En Disputa: Las Malvinas / Falklands, 1493-1982. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1992.

Hough, Richard. The Great War at Sea. 1914-1918. Oxford: Oxford University Press, 1986.

Jaroslav, Tir. Never-Ending Conflicts? Transfer, Partitions, and Unifications As Potential Solutions for Territorial Disputes. Doctoral dissertation at University of Illinois at Urbana Champaign: University of Illinois at Urbana Champaign, 2001.

Johnson, Samuel. Thoughts on the Late Transactions Respecting Falkland's Islands. London: T. Cadell, 1771.

Judd, Denis. Empire, The British Imperial Experience From 1765 to the Present. London: Phoenix Press, 1990.

Kerr, Nick. "La Campaña De Las Malvinas." Naval War College Review / Publicado En La Revista De Publicaciones Navales 1983 Nov-Dic.

Kirpatrick Jeane (publicado en español en National Interest). "Mi Guerra De Malvinas y La De Ellos." Center for International Studies Agora (Winter 1990).

Krasner, Stephen. Mc Graw Hill, Dushkin, 1998.

Laguarda Trias, Rolando A. Nave Española Descubre Las Islas Malvinas En 1520. Montevideo. Uruguay: C. de la Academia de Marinha de Lisboa del Instituto Historico e Geografico Brasileiro de la Real Sociedad Geográfica de Madrid, 1983.

\_\_\_\_\_. Nave Española Descubre Las Islas Malvinas En 1520. Montevideo. Uruguay: C. De la Academia de Marinha de Lisboa del Instituto Historico e Geografico Brasileiro de la Real Sociedad Geográfica de Madrid, 1983.

Lanús, Juan Archibaldo. De Chapultepec Al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980. Buenos Aires: Emecé, 1984.

Lewin, Boleslao. Los Movimientos De Emancipación En Hispanoamérica y La Independencia De Estados Unidos. Buenos Aires: Editorial Raigal, 1963.

Lockey, Joseph Byrne. Orígenes Del Panamericanismo. Caracas: Serie del sesquicentenario del congreso de Panamá, 1976.

Lynch, John. Juan Manuel De Rosas . Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.

Merriam, Charles E. Political Power: Its Composition and Incidence. 1934.

Mervyn Frost. Ethics in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

## La disputa subestimada

- Miall, H. Ramsbotham O. and Woodhouse T. Contemporary Conflict Resolution . Londres: Polity Press, 2000.
- Mintzberg, Henry. The Rise and Fall of Strategic Planning. USA : Free Press, 1994.
- Mitchell, C. R. and Webb K. "New Approaches to International Mediation." Mediated Negotiations in the Falklands/Malvinas Conflict Douglas. Kinney, 98. Westport, Connecticut.: 1988.
- Moro, Oscar. La Guerra Inaudita. La Guerra Inaudita. Buenos Aires.: Pleamar, 1985.
- Muffly, John. "Reflexions on the case of Antonio Rivero and Sovereignty over the Falkland Islands." The Historical Journal 29, no. 2 (June, 1986).
- Smith, Wayne S. Toward Resolution: the Falklands/Malvinas dispute, Lynne Rienner Publishers, c1991.
- Muñoz Azpiri, José Luis. Historia Completa De Las Malvinas. Buenos Aires: Oriente, 1966.
- Naciones Unidas (Varias resoluciones y artículos), Resol. Naciones Unidas 1514, 1541; Res. 2231, 2353, 2354, 2065, 2066; Art.1 de la Convención Internacional sobre derechos políticos y civiles y Art. 26 Art. 2.4.
- Neustadt, Richard E. Presidential Power and the Modern Presidents. New York: The Free Press., 1990.
- Olivieri López, Angel M. Malvinas. La Clave Del Enigma. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992.
- Palacios, Alfredo. Las Islas Malvinas: Archipiélago Argentino. Buenos Aires: Editorial Claridad, 1934.
- Paret, Peter. Makers of the Modern Strategy . New Jersey: Princeton University Press, 1986.
- Parsons, Michael. The Falklands War. Gloucestershire: Sutton Publishing, 2000.
- Perl, Raphael. The Falkland Islands Dispute in International Law and Politics: A Documentary Sourcebook. London: Oceana Publications, 1983.
- Pernety, Antoine Joseph. The History of a Voyage to the Malouine (or Falkland) Islands Made in 1763 and 1764 Under the Command of M. De Bouganville. London: Extraído de <http://galenet.galegroup.com>, 1773.
- Pía Lombardo Estay. "La Resolución De Conflictos En Las Relaciones Internacionales: El Debate Pendiente." Estudios Internacionales, Revista Del Instituto De Estudios

## La disputa subestimada

Internacionales De la Universidad De Chile (2003): 75.

Pineiro, Armando A. Libro Azul y Blanco De Las Islas Malvinas. Buenos Aires: Colección Documentos de Historia , 1982.

Ponting, Clive. El Derecho a Saber, La Historia Secreta Del Hundimiento Del Belgrano, Testimonios. Buenos Aires: Colección Libro Elegido Editorial Atlántida , 1986.

Prince, Thomas. Intermediaries in International Conflict. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

Quellet, Ricardo Luis. Historia Política De Las Islas Malvinas. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Aérea, 1982.

Quesada, Vicente. Derecho Internacional Latino Americano. Buenos Aires : La cultura Argentina, 1918.

Saadia, Touval and Zartman I. W. Introduction: Mediation Theory in International Mediation in Theory and Practice. Boulder: Westview Press.

Schelling, Thomas C. The Strategy of Conflict. Harvard University Press. 1960. Harvard University Press, 1960.

Shultz George . Turmoil and Triumph: My Years As Secretary of State. New York: Schribner's, 1993.

Snyder, R. Bruck W. and Sapin B. Decision Making As an Approach to the Study of International Politics. Princeton University, 1954.

Sohr, Raúl. "Habla Un Periodista Chileno." Todo es Historia Buenos Aires .

Starkey, Boyer and Wilkenfeld. Negotiating a Complex World. An Introduction to International Negotiation. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

Svenson, Ola and A. Jhon Maule. Time Pressure and Stress in Human Judgment and Decision Making. New York: Plenum Press, 1993.

Teggart, Wendy. ""Las Islas Falkland En El Presente" ." Archivos Del Presente 2, no. 7 (1997).

Tetlock, Philip E. and others. "Behavioral Society and Nuclear War." Is There a Role for Third Parties in the Prevention of Nuclear War? In Behavioral Society and Nuclear War. Vol II. Peter Wallensteen, 238. New York / Oxford: Oxford, 1991.

"Registros Oficiales De Los Miembros Del Parlamento." The Falklands Campaign, Margaret Thachter. London, 1982.

## La disputa subestimada

Vinuesa, Raúl Emilio. El Conflicto Por Las Islas Malvinas y El Derecho Internacional. Buenos Aires: 1982

Ware, Richard. "The Case of Antonio Rivero and Sovereignty Over the Falkland Islands." The Historical Journal 27, no. 4 (December 1984).

\_\_\_\_\_. "Reply to reflections on the case of Antonio Rivero and Sovereignty over the Falkland Islands." The Historical Journal 30, no. 3 (September, 1987)

Wilkes, John. A Refutation of a Pamphlet Called Thoughts on the Late Transactions Respecting Falklands Islands Written by Samuel Johnson. T. Evans, 1771.

Zorraquin Becu, Ricardo. Aspectos Jurídicos y Morales En La Historia De Las Malvinas. Buenos Aires: Academia Nacional de Historia , 1964.

\_\_\_\_\_. Inglaterra Prometió Abandonar Las Islas . Buenos Aires: Instituto de investigaciones de historia del derecho, Librería Editorial Platero, 1982.

title.gif



ISSN: 1533-2535

Volume 4 No. 2

Fall 2004

## **Democratic Governments and the Military in Latin America: Brazil in a Comparative Perspective**

**Maria Celina D'Araujo**

Maria Celina D'Araujo, Ph.D (1989) and M. Sc. (1981) in Political Science, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ); Senior Researcher, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas (CPDOC-FGV); Professor, Political Science Department and Graduate Program in Political Science, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

[\[ Back \]](#)



# Democratic Governments and the Military in Latin America: Brazil in a Comparative Perspective

**Dr. Maria Celina D'Araujo**

Senior Researcher, Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV) and Professor, Universidade Federal Fluminense (State of Rio de Janeiro, Brazil).

The topic of the paper is part of the author's main line of research. Over the last ten years, individually or in association with other social scientists, both Brazilian and foreign, the author has been studying the political insertion of the Armed Forces in the young democracies of the Southern Cone. This means that my attention has been focused on countries that have had recent experiences with authoritarian military governments.<sup>1</sup> It is also part of a line of research that has been probing military memory, exploring the perceptions of ranking military officers regarding the political performance of their institutions during the military governments that ruled Brazil from 1964 to 1985.<sup>2</sup>

From 1964 to 1985, Brazil lived under successive military governments. It was Latin America's second-longest military dictatorship and the one that most sluggishly

---

<sup>1</sup> The major result of this comparative research effort was the book entitled *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul* [Democracy and Armed Forces in the Southern Cone], edited by Maria Celina D'Araujo and Celso Castro (Rio de Janeiro, FGV, 2000). See also *Changing Military and Security Arrangements in the Mercosur: The Possible Role of the European Union* (co-authored by Celso Castro). Textos CPDOC, nº 30 (Rio de Janeiro, CPDOC, 1998).

<sup>2</sup> Among the major results of this line of research there are several books: *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas* [21 Years of Military Regime: Assessment and Perspectives], edited by Maria Celina D'Araujo and Gláucio Soares (Rio de Janeiro, FGV, 1994); *Visões do golpe: a memória militar sobre 1964* [Perceptions of the Coup: Military Memory About 1964]; *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão* [The Dark Years: Military Memory About Repression]; *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura* [Back to the Barracks: Military Memory About Re-democratization], all edited by Maria Celina D'Araujo, Gláucio Soares and Celso Castro (Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994-1995).

Maria Celina D'Araujo and Celso Castro edited two other books: one contained a long interview with the ex-president and general Ernesto Geisel (1974-1978) - *Ernesto Geisel* (Rio de Janeiro, FGV, 1997), currently in its 5<sup>th</sup> printing; and *Militares e política na Nova República* [The Military and Politics in the New Republic] (Rio de Janeiro, FGV, 2001). See also Maria Celina D'Araujo "As Forças Armadas na Nova República", in Maria Ângela D'Incao, *O Brasil não é mais aquele...* (Rio de Janeiro, Cortez Editora, 2001).

## Democratic Governments and the Military in Latin America

evolved into a democracy. At least ten of the 21 years of military dictatorship were spent on the issue of “re-democratization”. In the end, a pact between the military and society created a transition in which “the past was forgotten” by means of an amnesty that included both the agents of repression and those who had been involved (or were accused of being involved) in acts of terrorism.

In 1985 civilians began to rule Brazil again, and since 1989 periodic presidential elections have been held at four-year intervals, guaranteeing the institutional and cultural improvement of the democratic regime. In 1992, we saw the impeachment of an elected president, Fernando Collor de Mello, a result of one of the most serious crises ever recorded in the country’s republican history. The crisis was resolved without military intervention, a fact that was considered by nearly all analysts to be a display of military professionalism.

This paper has two goals:

The first goal is to show that Brazil, when compared to other Latin American countries, represents a successful case of incorporating the military into the new democratic order. What is happening in Brazil is a process of subordinating the military to civilian power, to use the classic terms of Samuel Huntington (1979). As evidence of this subordination, we should stress that since 1985 there has not been a single political manifesto by the Brazilian Armed Forces, nor any news of dissenting military factions, such as those we hear about in some of the Latin American countries, like Venezuela, Paraguay and Ecuador.

The second is to show that part of this process of subordinating the military to civilian power – and the subsequent redefinition of civilian-military relations – can be credited to the manner in which Brazil conceived and negotiated political amnesty during its transition to civilian rule. In addition, it will be argued that this success is also explained by the ways in which the democratically elected governments of the 1990s dealt, in name of the State, with the persisting uncertainties about the “past scores to be settled”.<sup>3</sup> In contrast to other Latin American countries, “national pacification” was achieved in a much more effective way.<sup>4</sup> The creation of a Defense Minister in 1998 and the rules for military careers will be also considered.

Any observer of Latin American politics will notice the news stories that reflect each country’s agenda. In all cases, a social and economic crisis is evident, as is the

---

<sup>3</sup> In 1995 the Brazilian government created the Committee on Missing Persons, charged with untangling the legal situation of the families of individuals considered to have disappeared during the military regime, many of whom lacked documents attesting the deaths of their relatives.

<sup>4</sup> It can be argued that the dictatorships of neighboring countries – Argentina and Chile, for example – were more violent than the Brazilian dictatorship and, because of this, “pacification” in Brazil would have to be an easier matter. We will examine this point in the paper, showing that – despite the importance of the matter of more or less violent dictatorships – Brazil was more successful, from an institutional point of view, in achieving a new mode of relations between civilians and the military.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

case with declining living standards of the general population, unemployment, a loss of legitimacy by the public institutions (as recorded by public opinion surveys). Other recurrent topics are narco-trafficking, crime, corruption, the fiscal crisis of the State, inequality, injustice, inadequate public administration, deficient networks for social protection, poor public security and criticism of political elites. Throughout the continent, according to *Latinobarómetro* surveys, the population is disheartened about democratic governments. This does not mean that there is a demand for military coups or authoritarian governments, but it does indicate a certain weariness on the part of the general population with democracy's broken promises.

The perception that democracy did not entail economic development and the production of public goods genuinely available to all creates a fear that the citizenry may support charismatic or populist leaders, either from the right or from the left. In sum, the scenario of economic and social crisis is causing several areas of concern in relation to problems such as social disorder or political chaos, and a subsequent governability crisis; support for authoritarian solutions; emergence of a new form of military activism; election of populist leaders with little or no government experience; and the growing influence of organized crime over political and party institutions, among others.

With more or less intensity, in every country in the region the outlook is full of uncertainty and fear. Democracy and development do not seem to come hand in hand, and State institutions are going through a deep reliability crisis, with the exception of the military institution. Throughout Latin America, the military are an institution that continues to deserve the trust of the general population. This process of waning legitimacy is not exclusive to the region, as can be seen in recent European elections, in which voters have been uneasy in relation to traditional parties. Among Latin Americans, however, this crisis is more serious, given the gravity and intensity of our problems.

Furthermore, social and economic crisis in Latin America has always been associated with military interventions. These interventions have usually produced authoritarian solutions, with critical losses of political liberties and disrespect to human rights. Therefore, as we reflect about the dimensions of the current crisis, we notice that many observers think that we are effectively experiencing a moment of serious threats to the still emerging democratic order.

Paradoxically, however, the commitment to democracy has never been stronger in the region. Economic cooperation treaties, such as the one that created Mercosur, along with the joint decisions of member countries of *Grupo Río*, include clauses that require the maintenance of democratic institutions as a condition for regional cooperation. This stands out clearly in the Inter-American Democratic Charter (*Carta Democrática Interamericana*), signed in Lima on September 11, 2001. It recalls that the heads of state and government on the American continent, meeting in Quebec in April of the same year, had decided that any changes or disruption of the democratic order or any violation of the constitutions of member countries would signify an "insurmountable" obstacle for the participation of the respective state in the *Cumbres de las Américas* (Summits of the Americas). It also spells out that the effective existence of a representative democracy and the rule of law are the basis of the regimes for all member countries of the

## Democratic Governments and the Military in Latin America

Organization of American States, and that representative democracy includes among its essential components a respect for human rights and fundamental liberties, periodic and fair elections, and access to power exclusively on the condition of respect for the rule of law. Furthermore, it stated that the constitutionally mandated subordination of all state institutions to legally constituted civilian authority is mandatory.

Article 20 of the document states categorically that if a member state suffers a change in its constitutional order that seriously affects democratic rule, any member state or the Secretary General of the OAS may request an immediate meeting of the Permanent Council in order to collectively examine the situation and propose pertinent measures to be taken.

These positions were restated in April 2002 in the “Declaration of the Rio Group about the Situation in Venezuela” (*Declaração do Grupo do Rio Sobre a Situação na Venezuela*). It reaffirmed the rights of the people to live under a democratic regime, the obligation of governments to promote and defend democracy, and recognized that representative democracy and respect for the Constitution are indispensable for peace and prosperity in the region.

In July 1998, during an attempted coup in Paraguay, member states of Mercosur, along with associate members Chile and Bolivia, also signed the Ushuaia Protocol on the Commitment to Democracy (*Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático*), stating that respect for constitutional order and democracy were requisite conditions for these countries to retain their membership in this regional bloc. The six countries recognized that the operation of democratic institutions was a fundamental part of the regional integration process and that any change in democratic rule would represent an insurmountable obstacle to continuity in this process. On the same occasion, a document entitled “Political Declaration of the Mercosur, Bolivia and Chile as a Peace Zone” (*Declaração Política do Mercosur, Bolívia e Chile como Zona de Paz*) was issued. The governments of the six countries vowed to stimulate processes of regional cooperation in the areas of defense and security and to maintain peace as a requirement for the existence of Mercosur. Other documents issued by international organizations within the region insist on this principle. We can find indicators that formal requirements are following the attempts in April 2002 to launch a coup in Venezuela. There was no regional support for the coup against President Chavez, although his government is not exactly of the kind that inspires a high degree of confidence among some of the American countries.

It is important also to point out that these documents – treaties, agreements, proclamations, etc. – always emphasize that poverty, low levels of human development and high levels of illiteracy have negative effects on democracy. In this sense, it is put forward that member states of the OAS must promote national or regional cooperative measures seeking to create income and jobs for the populations of their countries and to make efforts to promote development. Article 11 of the *Carta Democrática Interamericana* states that “democracy and economic and social development are interdependent and mutually reinforcing”.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

The possibility of poverty being an obstacle to democracy has been strongly emphasized. This concern shows up clearly in the Brazilian government's guidelines for its defense policies. The document entitled "National Defense Policy" (*Política de Defesa Nacional*) states that "the implementation of a sustainable defense policy, aimed at the progressive modernization of the capability of self-protection, depends on the construction of a developmental model that reinforces democracy, reduces social inequalities and regional imbalances, and combines political, social, economic and military priorities with the requirements of defense and diplomatic action".

Economic crisis, therefore, is seen as one possible agent for the disruption of the democratic political order, and development is seen as a condition for peace and for successful democratic rule. At the same time that peace is reinforced, defense and security policies are discussed in the region with an explicit concern regarding the roles of those institutions - the military and the police - that are charged with forceful coercion.

Besides all this, all Latin American countries lack a deeper and more encompassing discussion and more studies about the subject of national defense. This leads to a paradox: while democracy became a rule and, consequently, the military subordinated themselves to democratic civilian control, there has been no substantial increase - either in academia or among civilians in general - in interest about the matter of defense and security. It remains a military topic, and this reinforces the tradition of hegemonic military reflection about what should be the interest and the goals of a country's national security.

### The Military and Politics

The importance of military topics or of the military itself to society can be easily gauged by examining news reports published during the years 2002 and 2003. If we limit our observations to the abstracts produced by the *Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas* (Southern Cone Defense and Armed Forces Observatory), the situation is clear. News reports are collected there about military and defense matters in four countries - Argentina, Brazil, Chile and Uruguay. The differences among the contents of the news are symptomatic of the differences among the countries and among the weight given to the Armed Forces in each country - or the weight they may actually have.

The most glaring difference is shown in the issue of missing persons and crimes committed during dictatorships. While this topic is recurrent and abundant in Argentina, Chile and Uruguay, it is practically absent in Brazil. On the other hand, in Brazil the topic of internal security and violence is highly debated and visible, in contrast to the other three countries.

During 2002, news stories in Argentina about defense and security suggested the possibility of a military coup as a solution to the nation's crisis. Military authorities have dismissed this hypothesis, but the fact that the issue was brought up at all indicates that the concern is genuine. Besides, there are frequent news stories about the judicial status of investigations and trials involving prominent people involved in Argentina's "dirty war".

## Democratic Governments and the Military in Latin America

News stories about the “cases” of Mahamed Ali Seineldin, leader of the *Carapintada* rebellion in 1990, about Adolfo Schilingo, one of the leading torturers during the dictatorship, among others, are quite frequent.<sup>5</sup> More recently the debate has turned to two other issues:<sup>6</sup> (1) the deployment of the Armed Forces in police operations and (2) the decision of President Néstor Kirchner to turn the ill-famed ESMA (Escuela de Mecánica de la Armada) military installations into a “Memorial Museum”.

Just as in the two other countries, a “review of the past” still engages public opinion in Uruguay, where promotions of new generals are prime issues for the press. The date of the coup that established the dictatorship (in 1973) is widely remembered, as are the findings of the *Comisión para la Paz* (Peace Committee), which investigates cases of human rights violations during the dictatorship. The press also closely follows the work of forensic anthropologists who search for the remains of people who were killed during the dictatorship. As is the case with Argentina, an issue that is still hot in Uruguay is the abducted children of political prisoners. Mobilization over the issue of missing persons remains strong. The sorting out of the perverse side of the dictatorship is far from completed and continues, with a great impact on society and the mass media.

In the case of Chile, the Pinochet affair remains unresolved, and some military officers are still being tried for crimes committed during the dictatorship. In Chile the press also pays much attention to relations with Peru, with whom Chile had serious border problems in the late 19<sup>th</sup> Century, culminating in the Pacific War. In this case, underlining the intention to build peace in the region, an agreement was made to study common methodologies for evaluating the defense spending of both countries.

In contrast to Brazil, these three countries are still experiencing a set of unresolved issues connected to their respective dictatorships. In this sense, the military is more often seen to be at political center stage in Chile, Argentina and Uruguay, sometimes as defendants, at other times defending their institutions. As far as press coverage is concerned, past crimes in Brazil do not have the same dimension. Military authorities, high-level commanders, and ranking officers are practically absent from the news and remain unknown to the general reading public. There is, however a remarkable number of stories about police violence and abuse. In recent times the police have been the most widely criticized actor in the field of security issues. Several arbitrary actions have caused the Brazilian police to become news all over the world. Some examples of this are the killing of street children in Rio de Janeiro in July 1993 and the massacre of landless rural workers in April 1996 in Eldorado do Carajás, in the Amazonian state of Pará.

Along with coverage of police actions, the violence appears as a topic in the Brazilian press in several contexts, such as common crimes that are impressive due to their very high rates of occurrence. For example, there are the 9,000 homicides per year in Rio de Janeiro, a situation that is getting worse and for which the police are far from

---

<sup>5</sup> About military uprisings in Argentina, see Catela, 1998 and 1999; and Sain, 2000.

<sup>6</sup> About military uprisings in Argentina, see Catela, 1998 and 1999; and Sain, 2000.



## Democratic Governments and the Military in Latin America

giving a satisfactory answer. Other prominent topics are the participation of former soldiers (discharged from elite corps) in the training of organized crime forces, a lack of preparation of inadequate action by civilian and military intelligence units, the inability of the police to face the challenge of organized crime in Rio de Janeiro's slum areas, and the concern of the Brazilian military with drug trafficking and border conflicts, particularly in the case of Colombia and the "triple border" (with Paraguay and Argentina) region, an area that became famous after the events of September 11, 2001, in the US, as suspicion emerged regarding financial and tactical support given in the area to terrorism networks, including Hezbollah and Hamas.

The contrast between Brazil and the other three countries is shocking. On the one hand, we can conclude that Brazil has a more successful trajectory in terms of controlling its economic crisis, of political institutionalization, of maintaining a standard of financial stability. On the other hand, the topics of domestic violence and corruption clearly show the seriousness of the problems that may jeopardize institutional security and the continuity of the democratic rule of law that can guarantee everybody's right to life and liberty. The situation experienced in Colombia and Venezuela also contrasts with Southern Cone countries. None of the Southern Cone countries is affected by guerrilla warfare or by paramilitary groups, as Colombia is, and none is living under the tension of a situation in which traditional party structures are undergoing a legitimacy crisis, such as Venezuela is experiencing under Chavez. In other words, these crises have different characteristics, although the outcomes are quite similar to each other when one looks at the social and economic issues. The outcomes are different also in terms of the military point of view.

It can be said that Brazil is going through an enormous internal security problem, combined with serious economic and financial difficulties, but it does not have a military problem. There are no antagonistic "debts" or scores to be settled in relation to past events. Two reasons for this, as will be discussed later on, are the way in which political amnesty was negotiated and the approach adopted in the matter of missing persons.

Several factors explain the distance created between the military and internal politics in Brazil and the refusal by the military to engage deeply in the struggle against organized crime. This situation is even surprising if we take into account the militarist traditions of Brazilian society and the interventionist disposition of Brazilian Armed Forces. When the military elite examines the impeachment of president Collor in 1992, it stresses that military intervention was not required at that time because the political system was working and, mainly, because Brazilian society did not demand such an intervention. Public opinion was against the president, and the military decided to side with the people.<sup>7</sup>

Considering what has been argued above, it seems very clear that there is a lesser military presence on the Brazilian political scene during the New Republic,

---

<sup>7</sup> On this topic, see Castro e D'Araujo (orgs.), 2001. The information related to the changes in current military thinking is taken from this book.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

beginning in 1985, and an increasing acceptance by the military of a new standard of civil-military relations. With Hunter (1997) and Oliveira and Soares (2000), we believe that the military actually lost a significant share of their strength and influence in the new Brazilian political order.

Two remarks should be made, however. First, it is necessary to distinguish the first years of the political transition from those that followed. In those first years, during the tenure of José Sarney (1985-1990), the military still exerted significant political power.<sup>8</sup> Second, even when agreeing with Hunter that military influence has decreased since 1985 and that it may continue to decline as the democratic regime becomes stronger, we should take care before stating that the Brazilian military is a “paper tiger”.

Keeping these points in mind, we should really ask how and why changes in military behavior were possible to begin with. First, as emphasized by Hunter, one of the major factors in the decline of the military’s political influence was the operation of democracy itself – and the military’s perception of the new situation. Other factors, such as external influences derived from the international scene, should also be mentioned. The end of the Cold War and the ensuing new international order that emerged after the end of ideological bi-polarization, associated with stronger regional integration through Mercosur, put a check on strategic scenarios and adherence to ideology that had prevailed for 40 years. In addition, there were the effects of the “defeat” that the military suffered in historical memory of the military regime and the subsequent lack of support and political credibility. Consensus about democracy is much stronger today than in the past. Finally, we should mention that the passing of time causes a natural substitution of the generation that experienced military rule by a new one, emotionally detached from the military dictatorship.

The Armed Forces gradually adapted themselves to the democratic rules, and it is not trivial that since 1985, they have not spawned a single **political** crisis, nor have they made any pronouncements about the crises that the country went through. However, the persistent problem remains that matters related to defense and military institutions have little importance to most civilians. In this sense, Oliveira and Samuel (2000) emphasize the importance of stronger **political control** over the Armed Forces in order to make them adequate to democracy. This seems to be an important concept in understanding this new phase of their behavior. These analysts also insist on the existence of problems, such as the timid stance of Congress in defense and military matters, or the scant involvement of university-based academics in matters related to defense and strategy.

For these reasons, most of the topics that could and should be on the agenda of national debates end up being discussed only among the military, which thus retains a stronger opinion about some matters. This is what we can see today, for example, in the discussion about the possibility – imaginary or not – of the “internationalization” of

---

<sup>8</sup> Oliveira (1994) presents a competent analysis of the military in politics during the Sarney administration.



## Democratic Governments and the Military in Latin America

Amazonia. Another important point to be made is that the Brazilian military is changing its perception about its relations with society. No longer is there a discourse that argues an antagonism with society, nor are civilians seen as a different and opposite **other**, whom which the Armed Forces should protect themselves. Another remarkable innovation is the ease with which internal divergence can be expressed inside military institutions.

While old guard officers refrained from – or censured – internal criticism for the sake of the unity of a strong military institution that should be able to guide a weak society, today we find a creative discussion about the definition of the nature of the military regime. Here we see both differences and the realization that all military officers were forced to carry the burden of an experiment in power in which a single branch, the Army, was hegemonic.<sup>9</sup> In the name of the dichotomy between **society** (prone to fall under the influence of Communism) and **military** (better prepared to govern), all military institutions were forced to assume joint responsibility for the actions of those in the top positions of power (the generals).<sup>10</sup>

It is still not commonly agreed that civilian and democratic control occurs in Brazil. Jorge Zaverucha (1994 and 2000) argues that there still are military “prerogatives” in Brazil. He defines them as areas in which military institutions presume “to have achieved a right or privilege, formal or informal, of governing such areas, of having a role in extra-military areas inside the state apparatus, or even of structuring the relationship between the state and political or civil society” (Zaverucha, 1994:93). He calls this situation a “tutored democracy” or “friendly tutelage” marked by the institutional and political autonomy of the military, which thus is the “guardian” of democracy. In this situation, the military, by means of threats of coups, explicit or not, would impose limits on the range of action of politicians. Zaverucha notes the almost unchanged permanence of a list of 15 military prerogatives throughout all governments of the New Republic – Sarney, Collor, Franco and Cardoso’s first term (1995 1998).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> All presidents during the military regime were army generals.

<sup>10</sup> For more information about this matter, see Castro e D’Araujo, orgs, (2001).

<sup>11</sup> Namely, the prerogatives are: 1) the Armed Forces warrant constitutional powers, law and order; 2) the military has the potential of becoming an independent executive force during internal interventions; 3) military control over major intelligence agencies; 4) Military Police corps and Firefighter Corps are under partial control of the military; 5) the strong possibility of civilians bring tried by military courts, even if they commit common or political crimes; 6) the lesser possibility of active federal military personnel being tried by civilian courts; 7) absence of legislative routines and of detailed hearings about domestic military issues and national defense; 8) lack of intervention by the Congress in the promotions of generals; 9) the Armed Forces have the main responsibility for the security of the president and vice-president; 10) the presence of military personnel in civilian economic activities (space industry, aviation, etc.); 11) active or reserve military officers occupy posts in the presidential staff; 12) absence of a Defense Ministry (only created in 1998); 13) the Armed Forces may sell military properties without full accountability to the National Treasury; 14) a military payment system similar to the one that prevailed during the military regime; 15) the military retains the right to arrest civilians or other military members without a warrant in cases of military

## Democratic Governments and the Military in Latin America

Other analysts have either supported or disagreed with these arguments. Tollefson (1995), for example, decidedly defends Hunter's theses, criticizing Zaverucha and what he calls the "myth of tutored democracy". Martins Filho, on the other hand, reaches conclusions that are opposite to those of Hunter, stating that the political maneuvering space of the military was not reduced and even pointing to the birth of a new kind of military influence.<sup>12</sup>

Our own point of view is that Brazil is in fact experiencing a deeper process of democratic control over the Armed Forces, in comparison with other Latin American countries.<sup>13</sup> The explanation for this – besides the measures linked to amnesty and "national pacification", to be discussed below – lies in the 1967 military professionalization law, written by the military governments, and the creation in 1998 of the Ministry of Defense, a political decision of president Fernando Henrique Cardoso.

The 1967 law outlining military careers introduced significant changes in military institutions. The law makes it impossible for any officer to remain in the highest posts for more than 12 years. This preempts the possibility of long periods in prestigious posts being translated into loyalty and clientele networks that compromise professionalism. In more simple terms, this was an attempt to preclude the Armed Forces from producing their own brand of **caudilhos**. It was even easier for this type of leadership to emerge when we know that officers were able to combine political careers and military careers. Several Brazilian officers spent more than 20 or 30 years as generals, while occupying important political positions such as state governors, ministers and legislators. Internal leadership was associated with groups and loyalties in the field of civilian politics, and several times this caused serious disciplinary problems for the military institutions. By forbidding military officers from pursuing parallel political careers, the law was trying to keep politics outside the barracks. Another important detail about this law was a more intense circulation between the several posts of the higher military elite, avoiding a demand concentrated in the middle-ranked officers, who were thus limited in their ability to move up in the ranks. The law strengthened the concept of merit and opportunity and forced officers to dedicate themselves entirely to their military careers. Those who chose to pursue political careers had to hang up their uniforms. The generation of military officers that occupied and still occupies all important command positions in Brazil since the 1985 re-democratization was formed when this law was already in place. This is reflected in their new ways of thinking, which are much less interventionist. It is important to record that the change in the attitude of these new military leaders is not a mere generational matter. It was a product of institutional change.

---

transgressions or military crimes (Zaverucha, 2000:37).

<sup>12</sup> Oliveira and Soares (2000) emphasize that society has shown little capacity to deal with the topic of defense. In other words, these authors have a more negative evaluation of civilians than of the military with respect to the initiatives for effective democratic control over Brazilian Armed Forces.

<sup>13</sup> We do not deny that the military still manage to differentiate between treatment in different matters, such as, for example, retirement plans and social benefits.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

The other important measure that helps explain the greater distance now kept by the Brazilian military from politics is the creation of the Ministry of Defense in 1998. This was a decision made by president Cardoso (1995-2002), who had announced it as part of his platform during the 1994 electoral campaign. It took a rather long time to materialize, because the matter was not a priority for any of the branches of the Armed Forces, although the Army displayed a stronger acceptance of the initiative than the Navy and the Air Force.<sup>14</sup>

Why did it take four years to create the new Ministry? On the one hand, there was a lack of consensus among the members of the three Armed Forces about the wisdom of the decision because it would bring changes to consolidated structures. On the other hand, although it was a campaign topic, the president only gave it priority status in 1997, closer to the end of his first term in office (1995-1998). Therefore, the decision was not delayed by any differences between civilians and military. In reality, the important factor was the differences of opinion **within the military itself**. Each branch had a different point of view about the institutional design of the new ministry. Tensions were particularly strong between the Navy on one side, and the Army and the Air Force on the other. Technical questions and specific traits of each branch played a stronger role in the delay than ideological or political conflicts.

Concluding this topic, the Ministry of Defense is introducing a new institutional model to the Brazilian Armed Forces. Although it is still an emerging institution, the Ministry can become a crucial support mechanism for the consolidation of the new military culture that is developing in Brazil.

### Amnesty and the “Review of the Past”

Most Latin American countries living under military dictatorships during the second half of the 20<sup>th</sup> Century used economic growth indicators – even though this growth was not sustained – as a basis for the legitimacy of arbitrary politics. In the words of Amartya Sen (2000), what happened in the region was a growth model “built on blood, sweat and tears”, a strategy that is typical of authoritarian governments.

These dictatorships followed the logic of the Cold War, and as such their goal was to defeat “internal enemies” - leftist groups, armed or not, and opposition parties. In the name of the war against Communism, they generated a series of exceptional pieces of legislation that authorized persecution, arbitrary imprisonment, and banishment. In many cases, they gave implicit authorization to kill members of the opposition. This climate of ideological terror produced several types of victims: politicians of the opposition, innocent by-standers, and thousands of families.

As these countries moved towards re-democratization, there came a need to either grant amnesty or review these authoritarian measures, and this brought about a

---

<sup>14</sup> The Brazilian Army is responsible for practically two thirds of the men and woman in arms – a total of about 300,000 people.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

serious competition over the memory of these governments. On the one side, the supporters of authoritarian regimes tried to reconcile themselves with the past by having society forget what happened, while on the other side, social groups linked to the protection of human rights fought for truth, justice and the judicial prosecution of those responsible for exceptional measures and acts.

This section has two goals: first, to examine how Brazilian military officers argue in favor of the strategy of forgetting, and second, to show that recent Brazilian democratic governments have taken positive steps, in the form of policies aimed at recognizing the crimes committed by the Brazilian state during the military dictatorship. If we look at what is happening in most Latin American countries, it is easy to see that Brazil was more successful in its politics of revising the past.

Most Brazilian military leaders believe that remembering human rights violations, acts of torture, and the “dirty war” does not help the country’s history. There is an almost unanimous opinion among them that “exceptional facts” and “excesses” did occur during the confrontation between the military and the left, armed or unarmed, but they also agree that it is not relevant to insist on these points. Much to the contrary, to insist on the recollection of such facts means moving backwards, looking into the past, not to the future.

The insistence on overlooking these facts, many times described as an act of “turning the pages of history”, was central to the definition of the political agreement that put an end to the military dictatorship (a transition commanded from above), and that remains a central tenet of Brazilian politics. Despite this, Brazil, among all Southern Cone countries,<sup>15</sup> is the one in which the policy of compensation for the families of the victims of political repression has advanced the most.

The military dictatorships of the Southern Cone countries began to take root in the 1950s and lasted until the 1980s. Paraguay went through the first and most long-lasting dictatorial experiment (1954-1989), followed by Bolivia (1964-1982), Brazil (1964-1985), Uruguay (1973-1985), Chile (1973-1990), and Argentina (1976-1982). Although the effectiveness of violence does not depend on numbers, as Arendt (1970) wisely reminds us, the aftermath of these regimes is nothing less than terrifying. Besides the thousands of people who were imprisoned, there were around 1,000 dead in Paraguay, close to 300 killed or missing in Bolivia, 213 dead and 152 missing in Brazil, about 310 dead or missing in Uruguay, around 2,300 in Chile, and between 10 to 30 thousand missing in Argentina. In the aftermath of the traumas caused by these facts, the move towards re-democratization of these countries was coupled with strong pleas for justice.<sup>16</sup>

---

15 We refer to the following countries: Brazil, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay and Bolivia.

16 For a comparative analysis of the processes by which these countries decreed amnesty, see Catela, 2000. Information used here about people who were arrested or considered missing was taken from that article.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

Each country found its own way of reconciling with the past and all of them – except Paraguay and Bolivia – passed a law granting amnesty. It is relevant to recall that all such acts of amnesty, although with different colorings, were dictated by the military, which was stepping down from power. This process became known as self-amnesty. In all countries demands for reforms in these laws continued, and the search for truth and justice became a common aspect of their post-dictatorship political processes. More recently, the international prosecution of two former dictators - Augusto Pinochet of Chile, and Jorge Rafael Videla of Argentina – introduced the novelty of extra-territorial judicial processes. Apparently, this precedent may expand to include both dictators from these countries and those from other countries. Within or outside their borders, we see that the pleas for justice remain strong in Southern Cone countries, while the forces linked to the *ancient regimes* insist that such facts should be forgotten.

This competition between remembering and forgetting leads us to the question of which memory each society wants (or is able) to build about itself. Regarding this matter, Jacques Le Goff has stated that there are “the owners of memory and forgetting”, when he explains that collective memory can be understood as an instrument and a goal of power. According to him, “the act of forgetting and the silences regarding history reveal the mechanisms by which collective memory is manipulated” (Le Goff 1984).

The acts of political amnesty that resulted from the processes of the transition to democracy in some of the aforementioned countries are illustrative of this discussion between forgetting and remembering. Indeed, the word and the concept of amnesty have been interpreted in several ways, and there are those who believe that it is possible to erase the past. From the judicial point of view, amnesty is a legal act dictated by public authorities, “erasing” the criminal character of certain acts. As a consequence, the relevant crimes cease to exist, and those who practiced them are no longer criminals. An important detail is that amnesty is something that cannot be refused. Those who receive amnesty cannot refuse it, nor can they demand a review.

In the field of politics, amnesty has been a convenient solution or tool for the state. When the conditions that created punishments and excesses change, the State has been able to use the strategy of forgetting. The usual allegation is that societies victimized by political violence must heal themselves (Elias, 1997). In this sense, the concept of forgetting is joined to the concept of forgiveness. The state plays the role of using a political instrument to redeem balance and peace between social segments or social actors that had been antagonists.

Societies choose how to manage their dramas and traumas. It is legitimate to suppose that a society, due to a spur-of-the-moment, strategic decision, may choose to throw a blanket of silence over its past, as was the case with Uruguay, when a national plebiscite in 1989 decided to maintain the amnesty granted by the military. This amounted to a decision not to engage in a more detailed reexamination of victims and acts of persecution. It is also legitimate that a society chooses to exhaust the matter from the factual and legal viewpoints and to keep it on the political agenda for an extended time as a means to exorcise the ghosts of arbitrary rule. This is what happened in Argentina and, to a large extent, in Brazil. Brazil, despite the fact that the military insisted

## Democratic Governments and the Military in Latin America

on the virtues of forgetting, adopted over the last few years a strategy that is closer to a reconciliation with the past – it does not directly incriminate those responsible for crimes, but it keeps the flame of memory alive and acknowledges the perils of arbitrary rule.

Amnesty in Brazil was granted in 1979 and included people punished for political activities between 1961 and 1979. It was “broad, general and unrestricted”, meaning that winners and losers were equally protected. More specifically, the main goal was to guarantee that there would be no reprisals, that crimes committed during the dictatorship would not be prosecuted in courts –as later occurred in Argentina – and that the military personnel directly in charge of political repression, together with their commanders, would not be tried under any circumstances.

This law was strongly influenced by the limitations of a political transition to democracy controlled from above. One of its goals was to ensure legal protection for the military institutions responsible for the “dirty war”. It responded to the demands of the moderate political opposition and at the same time created limitations on any pleas for expanded civil and political rights and on any attempts to seek justice through the judicial system. Precisely because of this, it did not consider the situation of missing persons, most of them killed as a consequence of the repression of guerilla warfare in the Amazon region. This topic was extensively discussed until December 4, 1995, when the Fernando Henrique Cardoso administration approved Law number 9140. This law created a commission, linked to the Department of Justice, responsible for reviewing and making determinations about the situation of missing persons whose disappearance might be linked to participation, or alleged participation, in political activities deemed illegal by the military dictatorship. The law was valid for those persons missing between 1961 and 1979, the same period covered by the 1979 amnesty law.

This issue of missing persons was the most delicate one for the military, as most of them had been killed while fighting the repression of the Armed Forces. For the military, what happened was an armed conflict in which those who were killed were simply enemies. It was alleged also that the bodies of the deceased had not been formally identified and buried because of the exceptionally adverse circumstances of the war in the tropical jungle. The deceased were considered to be enemies of the country, and there was nothing to be corrected.

The topic was indeed sensitive, because any investigations would lead to military personnel being held responsible, an outcome that was unacceptable to the Armed Forces. The government found a way out: it would recognize that there were missing persons, but it would not recognize any specific military government, institution or personnel as being responsible. The responsibility would fall to the state. The Brazilian state would recognize that citizens had been killed as a consequence of political conflict and that their bodies had been hidden, and that it was willing to clarify their legal situation and give support to their families.

These were the circumstances under which the Commission on Persons Missing for Political Causes, composed of representatives of several social sectors and institutions, including the Armed Forces, was formed. It fell under the jurisdiction of the



## Democratic Governments and the Military in Latin America

Ministry of Justice. The Commission examined 366 cases, recognized 280 and denied 86. Between 1995 and 1998, the value of individual monetary reparations varied between 100 to 150 thousand reais.<sup>17</sup>

The first practical result of the Commission's work occurred in January of 1996. It issued a death certificate for Rubens Paiva, a former legislator who had been arrested at his home in 1971 and had been "disappeared" ever since. During the ceremony for the issuance of this certificate, held in the presidential Planalto Palace, the Chief Military Aide to President Cardoso, General Alberto Cardoso, hugged the widow of Rubens Paiva. The scene was captured by cameras and published on the first page of the leading newspapers the next day. It was interpreted as a new attitude taken by the military in relation to the past – although some reserve officers voiced their criticism of the scene. President Cardoso thought that the indemnification of the families of missing persons was the cornerstone of a true transition to full democratic order in Brazil.

The most controversial decision emanating from the Commission was to recognize Carlos Lamarka, a military officer who had deserted the Army to join the guerrillas, as missing for political reasons. Lamarka, in the words of the military, had "betrayed his superiors" because he used his standing as a young officer to smuggle arms belonging to the Brazilian Army to a leftist organization, having joined the group in order to personally command a guerrilla warfare front. The Commission decided that the state was responsible for his death, because he was killed by police forces after he had been captured.

This finding by the Commission was harshly criticized by several military organizations representing reserve officers. Active duty military officers, however, did not address the issue publicly, although most of those interviewed by us considered this decision to be disrespectful of the institution. However, the institution did not take an official stand and publicly accepted the decisions of the Commission, approved by the presidency.

This episode was, of course, an important landmark in the process of democratic consolidation in Brazil. By accepting this decision without a scratch to discipline, the corporate military signaled its acceptance of civilian rule, a basic tenet of military institutions in all stable democracies. More than this, even if it did not investigate individual responsibility, the Brazilian state proved that it wished to reconcile itself with civil society by acknowledging acts of injustice committed in the past. The President himself symbolically received several family members of missing persons in his office, adding a public dimension to the acts of reconciliation. The federal government also proposed to extend the period for filing new petitions by those victimized by terrorism or discretionary political behavior of state agents to 1990. The search for bodies and burial sites is still going on, and military personnel have even helped in these efforts, side by

---

<sup>17</sup> During this period, the value of the Brazilian currency "real" varied from one US dollar to 50 cents.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

side with medical doctors, anthropologists and coroners who try to identify the remains that have been located.

In 2001 an Amnesty Commission was created in Brazil. Its mission was to evaluate compensation requests made by citizens who, between September 1946 and October 1988, had been barred from engaging in professional activities for purely political reasons. In November 2002, Congress approved an amnesty law, the fourth since 1979. It included more extensive forms of financial compensation for people punished for political reasons during the same period.<sup>18</sup> By mid-2004, the Commission had assessed approximately 14,500 cases. 5,540 had been given a positive ruling. Of these, about 3,900 were filed by military personnel.<sup>19</sup>

In any case, groups that stand for human rights still believe the Brazilian government has a weak stance on this issue, since it chose to pay reparations and not to request forgiveness from the victims' families or to open judicial proceedings against those responsible for undue behaviors.

One may think that the idea of forgetting such episodes appeals only to the officers who held command positions during the military regime or who attended military academies during the harshest years of the dictatorship. However, this is not true. More than a generational expression, those who are in favor of forgetting actually take an institutional stance. Thus, the idea that society must be generous and dismiss the memory of past maladies is even shared by military officers who had no involvement at all with the military dictatorship. As the institution seemed to be threatened, the bulk of the officer corps chose to defend the institution.

In our oral history research projects, we divided our interviewees into two groups: those who held high-ranking positions in the repressive apparatus and in government during the dictatorship, and those who commanded the institution after 1985, when the democratic period called the New Republic was born. This second group consisted of generals who were still very young in 1964 (year of the military coup) and who built their careers independently of the military groups that shared political power during the dictatorship. They were closer to being what has been called "professional soldiers", to use a term coined in the military sociology literature (Huntington, 1979).

The feeling that predominates among them, however, is that forgetting is preferable to the building of a memory that factors in these traumatic episodes. Besides, they all feel exposed when human rights groups denounce an officer appointed to a public post as a torturer. Over the last 10 years, the position of the federal government, faced with such accusations, has been to cancel those appointments.

The Brazilian state, therefore, has pursued an agenda of reconciling the past and the present, recognizing the existence of crimes and abuses committed by political authorities in relation to political opponents. This policy of reviewing arbitrary acts is still

---

<sup>18</sup> See Law n. 10,559, November 13, 2003.

<sup>19</sup> *O Globo*, August 8, 2004.



## Democratic Governments and the Military in Latin America

going on. In all cases, responsibility is being placed upon the State, not upon governments or individuals.

### New Threats, New Missions? The Future of the Armed Forces

Given the serious problems derived from social and political violence and from the actions of armed groups located along the borders of some countries, some nations, particularly the U.S., have demanded that Latin American military institutions take a more direct and active role in matters of internal security. It can be argued that the seriousness of these problems gives them the status national security matters, considering that in several countries organized crime has been operating as a parallel state, as a sovereign entity that competes with the state based on the rule of law.

Narco-trafficking, associated with insurgency, guerillas and terrorism, is a concrete threat to the democratic stability of some countries. Furthermore, in practice, they obscure the limits between organized crime and political violence. These organizations represent a challenge to any police or military force in Latin America: they have financial autonomy, technological capabilities, and they operate with the organizational framework of international networks.<sup>20</sup> That is precisely why many people argue that, given the seriousness of the situation in some countries, including Brazil, it would be irrational not to employ a professional corps that has the training to deal with it.

The U.S. has been emphatic in its requests for the collaboration of the Armed Forces of Latin American countries in the campaign against guerilla warfare in Colombia. Brazil, for example, has rejected this request, stating that the Armed Forces cannot engage themselves as ancillary forces to **American** police institutions. Chile has stated the same position.<sup>21</sup>

As **American** pressure grows, there are also increasing reservations about the U.S. involvement in this campaign and its true goals. This could be an indirect way to keep **American** soldiers trained and prepared to intervene in the continent. It could also be an equally indirect way of preserving the military presence of the U.S. in the entire region.

The involvement of the military with narco-trafficking or the demands that they participate in related combat operations have raised the issue of the possibility of a new form of military activism in Latin America. Therefore, a number of analysts and governments have come out against this type of involvement, arguing that it would produce or reinforce the political engagement of the Armed Forces, making them more prone to interfere in domestic political matters.

---

<sup>20</sup> Ortiz (2001) presents an excellent analysis of the repercussions of these organizations, which he analyzes as non-state organizations endowed with a violent nature.

<sup>21</sup> About the participation of the Armed Forces in the fight against narco-trafficking, see "Narcotráfico y Seguridad em América Latina y el Caribe", in *Paz e Seguridad em las Américas*, Informe Especial, n. 15, dezembro de 1997.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

The September 11, 2001 attacks in the U.S. provided a new meaning to the topics of defense and security. There was an immediate and legitimate concern about protection, but on the other hand the issue that anti-terrorist fears could open the gates to new opportunities for the militarization of Latin American politics emerged. This concern becomes more evident when we take into account the precarious intelligence services existing in most of these countries and the lack of technically prepared civilians to take on this role. In many cases, there is the risk of the continuity of military monopoly on intelligence activities, something that would give military institutions exceptionally strong resources to intervene in domestic affairs.

The current debate about the mission of the Armed Forces has focused on the following topics: the protection of national sovereignty; the state of preparedness for this protection; and the ability to deter threats. Most Latin American countries share this last view. It is understood that, on account of the emergence of regional agreements such as the Mercosur, which became more of a political than an economic reality, there are new spaces open for understanding and measures based on mutual trust. Historical tensions in the region have been defused, particularly those between Brazil and Argentina. Therefore, there is no perspective of conventional military aggression in the form of border wars. The armies must be ready, trained, and technologically capacitated, in order to discourage any threat of intervention.

Besides these options, there are several other activities suggested for the Armed Forces, all of them linked to internal security. Given their good standing among the general population, the Armed Forces are constantly cited as a solution for many problems involving security, development and social welfare.

There are several distinct realities and several paradoxical situations to be considered. At the same time that there are formal measures to strengthen democracy, from the constitutional and diplomatic points of view, the situation of public insecurity and the advance of organized crime suggest a more intensive use of the military and their installed capabilities. While many people are concerned with the subordination of the military to democratic civilian power, there are constant demands to hand over more power and autonomy to the Armed Forces.<sup>22</sup>

We are aware that the situation in each country is different and that there are no easy generalizations. But we also know that the reputation of the military is socially constructed. The Armed Forces would not have a good reputation if they were not positively evaluated by their respective societies. Civil-military relations are a two-way street. There is the projection of power that the military wishes to build in relation to society, and then there is the respect and autonomy that society offers the military.

---

<sup>22</sup> Besides humanitarian assistance situations, in Brazil the Armed Forces, on several occasions, have been requested to act in several internal matters, particularly in the city of Rio de Janeiro. In June 1992, they were deeply involved in the security of the Rio-92 environmental summit, and in August and October 1994 and January and April 1995, they occupied several slum neighborhoods in search of arms.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

In the midst of all this, the Brazilian military believes that military interference in politics is characteristic of undeveloped countries. Such interference would occupy empty spaces generated by the inability of the civilian society to maintain political stability. The Brazilian military believes that military professionalization is a product of the development of each country and that, therefore, leaving a distance between itself and domestic politics is an indication of the political maturity attained by each country. In general, they accept the current definition of the Armed Forces as a health insurance plan: you pay dearly for it, but you pray you never have to use it.

Nevertheless, the growth in violence in some of Brazil's major cities has generated strong demands for the use of the Armed Forces in internal defense operations. The current leftist government that was inaugurated in January 2003 has come out in favor of the increased participation of the military in internal security matters. In August 2004, therefore, Congress approved a new law authorizing the Armed Forces to participate in the repression of domestic infractions having national and international consequences, by means of logistical, intelligence and communications support, in addition to training. The law also stated that the Army may participate in preventive and repressive operations against environmental violations and crimes that occur on international borders. The Army may patrol borders and search persons, land vehicles, watercraft and aircraft. It may also arrest people caught at the scene of a crime. Besides creating police functions for the Armed Forces in exceptional situations – such as when state governors declare that they are not able to guarantee law and order – the same law states that military personnel involved in these activities may receive temporary permission to carry their weapons outside their normal work schedules. The new law also states that every time that the Armed Forces engage themselves in internal security operations, the local coordination of the entire security system will fall under military command.

Can this law be interpreted as the beginning of a new phase of military intervention in politics in Brazil? The evidence points towards the intention of creating a more unified security system by means of a closer cooperation between national and local intelligence gathering services. The Armed Forces may well participate in these operations without any indication that they will assume a leadership role in the enforcement of security policies. On the other hand, their use in police functions tends to remain limited, as it is only rarely that state governors will publicly admit that they are unable to govern.

### Conclusions

In the Brazilian case, we see that the Armed Forces have displayed a significant capacity to adapt to democracy, as opposed to its recent past of political hegemony and autonomy.

We stand behind the proposition that Brazil, in the context of Latin America, is the country that currently deals best with the military question. The military has returned to the barracks, and the state has engaged in the difficult task of reviewing past crimes past without the Armed Forces feeling publicly targeted. This text has also pointed to an

## Democratic Governments and the Military in Latin America

unstable context in Latin America, in which democratic guarantees are still doubtful and in which the military resists the directives of civilian governments, which in turn have proven to be incapable of providing acceptable solutions to the myriad of problems that plague the region. From all that has been discussed herein, we can also conclude that in general, a military intervention in any country would have such high internal and external costs that it has become a remote possibility. Even if such an intervention were to occur, everything points toward the trend of the government born from such an action failing to gain international recognition, thus leading to further instability.

The position defended here, as we have seen, has been questioned by a number of analysts who insist on emphasizing the central role played by the military. Some go as far as to state that Brazil remains under military tutelage to this day. The fact that the new Department of Defense has had, since its inception, the third largest budget among all departments, is often cited as evidence of this tutelage. Only the Departments of Education and Health have larger budgets. However, the budget for the Department of Defense has been declining, such as has been happening in several other countries in Latin America.

Cutting expenses would imply, for example, a downsizing of the Armed Forces. This is an unlikely event, not so much because the military resists it, but because of new social and political demands. The new, leftist government in power since January 2003 has given enhanced value to the Armed Forces as a cradle of citizenship. An illustration of this is the federal government program called "Soldier-Citizen", started in mid-2004, by which the number of conscripted soldiers will be increased by 100 percent. The goal is to reach a total of 100,000 conscripts. The rationale behind it is to assist these youths – to take them off the streets, provide them with occupations, and train them for some sort of trade. What we see here is the Armed Forces being used in a campaign against marginalization. Supplementary budgetary resources were transferred to the Department of Defense for this purpose. It is interesting to note that over the last few years the Department had been going in the opposite direction - it had been forced to discharge a large percentage of the recruits prior to the completion of before their training, due to of lack of resources to keep them in the barracks.

It is important to remember, however, that in this case the new role given to the Armed Forces was not demanded by the military – on the contrary, it resulted from an order given by a civilian government – a leftist one. It was the government that called for the Armed Forces to take on new functions in the areas of social and security policy.

A distinct point should be made in order to allow the understanding of what is happening to the military in the context of Brazilian democracy. It refers to **corporatism**, frequently understood as evidence of a military project of taking over political power. Brazilian military personnel have been aggressive in the defense of their institution's interests and of their salaries, but this does not allow one to conclude that they are hatching new forms of political intervention, nor that they continue to play the role that they held during the dictatorship. They have been effective in the defense of their interests. Among other things, their retirement and pension systems have been excluded from the extensive reforms aimed at the equivalent civilian system since the 1990s.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

I will conclude by calling attention to the last two points. On the one hand, Brazilian society has tended to give a positive evaluation to the roles of the Armed Forces in new areas. This has entailed increased prestige, but it is not the same as a military project seeking political hegemony. On the other hand, this means that the limits between **corporatism** and political action must be better understood. When it defends institutional interests, this does not necessarily mean that the military become a major player in the political scene or even an institution with governmental functions parallel to formal governmental institutions.

### Bibliographical references

ARAVENA, Francisco R. "A detenção do general Pinochet e as relações civis-militares". In: CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000.

ARENDT, Hannah. *Da violência*. Brasília, Ed. da Universidade de Brasília, 1970.

CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000.

\_\_\_\_\_ e D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2001.

CATELA, Ludmila da S. "Em nome da pacificação nacional: anistias, pontos finais e indultos no Cone Sul". In: D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. "Argentina: do autoritarismo à democracia, da repressão ao mal estar castrense (1976-1989)". *Textos Cpdoc / FGV*, No. 28, 1998.

\_\_\_\_\_. "Argentina: Militares e consolidação durante o governo Menem." *Textos Cpdoc / FGV*, No. 33, 1999.

CHIRICO, Selva L. "Forças Armadas e democracia: um olhar para o passado". In: CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000.

D'ARAUJO, Maria Celina, SOARES, Gláucio Ary D. e CASTRO, Celso (orgs.). *Visões do golpe: a memória militar sobre 1964*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1994.

\_\_\_\_\_, SOARES, Gláucio Ary D. e CASTRO, Celso (orgs.). *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995.

\_\_\_\_\_ e CASTRO, Celso. *Ernesto Geisel*, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1997.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

\_\_\_\_\_. "Changing Military and Security Arrangements in the Mercosur: the Possible Role of the European Union". *Textos Cpdoc/FGV*, nº 30, 1998.

\_\_\_\_\_. "As Forças Armadas na Nova República". In: *O Brasil não é mais aquele.....* D'INCAO, Maria Ângela (org.). Rio de Janeiro, Cortez Editora, 2001.

DIAMINT, Rut (org.). *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latino americanas*. Buenos Aires, Nuevohacer - Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

ELIAS, Norbert. *Os alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.

GALLEGOS, Bertha García. "Controle democrático en las FF.AA: una agenda prioritaria". Febrero del 2002. [www.resdal.org](http://www.resdal.org).

HUNTER, Wendy. *Eroding Military Influence in Brazil – Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill, University of North Carolina, 1997.

\_\_\_\_\_. "New Roles for Latin America's Militaries". United States Institute of Peace. [www.usip.org/pubs/pworks](http://www.usip.org/pubs/pworks)

HUNTINGTON, Samuel P. *O Soldado e o estado: teoria e política das relações entre civis e militares*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1979.

LE GOFF, Jacques. "Memória", In: *Enciclopédia Eunadi*, vol. 1 (Memória e História), Rio de Janeiro, Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1984.

LÓPEZ, Ernesto. *La seguridad nacional en los albores del siglo XXI*. Programa de Investigación Fuerzas Armadas y Sociedad, Universidad Nacional de Quilmes, Documento de Trabajo, No. 9, Mayo de 2002.

MARTINI, Carlos. "O fim da era Stroessner: militares, partidos e a rota para a democracia". In: CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000.

MARTINS FILHO, João Roberto e ZIRKER, Daniel. *The Brazilian Armed Forces After the Cold War: Overcoming the Identity Crisis*. Paper presented at LASA Congress, Chicago, 1998.

MILLET, Paz V. (org.) *Narcotráfico y Seguridad em América Latina y el Caribe*. Informe Especial, n. 15, dezembro de 1997. Santiago, FLACSO-Chile, 1997.

MOSKOS, Charles C., WILLIAMS, John Allen & SEGAL, David R. *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War*. New York, Oxford University Press, 2000.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

OBANDO, Enrique. *Las Relaciones Civiles Militares en el Peru en la decada del 90: Lecciones para el Futuro*. Mimeo, 2001.

OLIVEIRA, Eliézer R. de. *De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia*. Campinas, Papirus, 1994.

\_\_\_\_\_ e SOARES, Samuel A. "Forças Armadas, direção política e formato institucional". In: D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000, pp. 98-124.

ORTIZ, Román D. *El futuro de la violencia antiestatal en América Latina*. Paper apresentado no Seminário Relaciones Cívico-Militares em América Latina: Un mirada al siglo XXI. Madrid, 27, 28 y 29 de Junio de 2001.

QUINTANA, Juan R. "Cultura estratégica, democracia e Forças Armadas". In: CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000.

RIAL, Juan. *Situación de los Programas de Gobernabilidad en Venezuela*. www.resdal.org, Setiembre del 2000.

SABATINI, Christopher. *The Changing Boundaries of Civil-Military Relations in Latin America: Implications for Foreign Donors*. www.resdal.org

SAIN, Marcelo F. "Democracia e Forças Armadas - entre a subordinação militar e os "defeitos" civis". In: CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Cia da Letras, 2000.

SMITH, Paul J. "Ameaças Transnacionais e a Sobrevivência do Estado: Um Papel para o Militar?". In: *Military Review Brazilian*. Vol. LXXVX, 1st Qtr 2001, Number 1.

SOARES, Gláucio Ary D. e D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1994.

\_\_\_\_\_, D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (orgs.). *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1994.

SORIANO, Juan P. "Acuerdos y Desacuerdos sobre la Redefinición del Concepto de las Instituciones de Seguridad Interamericana: Las Posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México" In: *Security and Defense Studies Review*, Vol.1, No. 1, Spring 2001.

TOLLEFSON, Scott D. *Civil-military Relations in Brazil: the Myth of Tutelary Democracy*. Paper presented at the LASA Congress, Washington, 1995.

## Democratic Governments and the Military in Latin America

ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de sabres: tutela militar ou controle civil?* São Paulo, Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. *Frágil democracia. Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2000.



title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 4 No. 2

Fall 2004

## **Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil**

**Cláudio de C. Silveira**

### **Formação Acadêmica**

Doutor em Ciências Sociais - pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) em 2002 com a tese intitulada A Formação dos Oficiais da Marinha do Brasil educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001).

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1990, com a dissertação intitulada O Risco da Democracia: a intervenção militar na nova república.

Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 1988.

Licenciado em Filosofia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 1983.

Participante do Curso de Especialização em Planejamento e Gerenciamento de Defesa. do CHDS / NDU, Washington, DC, USA, em abril de 1999.

### **Atividades Profissionais**

Professor-Adjunto de Sociologia da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Pesquisador do Grupo de Estudos em Defesa, Educação e Segurança Internacional (GEDES) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Franca.

Pesquisador-associado do Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP (NEE-UNICAMP)

[\[ Back \]](#)

# Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil \*

Cláudio de C. Silveira

## Introdução

Este texto é uma abordagem sintética sobre a formação dos oficiais da Marinha do Brasil (MB), a partir do Curso de Política e Estratégias Marítimas (C-PEM) da Escola de Guerra Naval (EGN) da Marinha do Brasil (MB), a partir do Curso de Política e Estratégias Marítimas (C-PEM) da Escola de Guerra Naval (EGN). O texto faz parte de uma pesquisa de tese de doutorado, pioneira na área de Ciências Sociais, na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), concluída em 2002, intitulada *A Formação dos Oficiais da Marinha do Brasil educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001)*, (Silveira, 2002). A pesquisa foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) Nesta tese, fazemos uma descrição e análise da formação militar-naval brasileira em um plano mais abrangente, desde os pressupostos da preparação básica até os cursos de estado-maior da carreira naval. A hipótese desse trabalho é a de que os militares da MB se preocupam com a formação ético-profissional de nos níveis técnico e político, tendo em vista a institucionalização de um preparo para atender às necessidades brasileiras e aos interesses da MB no plano político interno e externo.

Esta hipótese está relacionada ao próprio cumprimento da missão constitucional das FFAA, segundo o estabelecido pelo artigo 142 da Constituição de 1988. Neste sentido, a missão da MB não é, em geral, distinta das demais Forças. Existe a responsabilidade institucional da construção de um “ethos” adequado à tal finalidade. O que pretendemos ressaltar aqui é a especificidade da formação militar-naval e a sua peculiaridade na defesa das águas jurisdicionais brasileiras. O oficial da MB é educado a adquirir competência técnico-operacional na administração dos meios de combate e formação para a liderança, o comando e a compreensão da guerra e dos conflitos de baixa intensidade como fenômenos políticos complexos no qual o país pode ser envolvido.

O dispositivo constitucional determina que também a MB garanta a lei e a ordem no plano interno. Este é um aspecto que dá margem à confusões entre crise institucional e atuação na segurança pública para combater a violência, em substituição ou apoio às polícias estaduais e federais. Contudo, a participação mais efetiva neste campo é do

---

\* Uma versão inicial deste texto foi apresentada no seminário REDES-CHDS/NDU, em ago. 2002, Brasília, DF. O autor agradece a colaboração de Eliezer Rizzo de Oliveira, Margaret Hayes e Salvador Raza quanto ao material utilizado aqui.

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

Exército Brasileiro (EB). A MB e a Força Aérea Brasileira (FAB) resistem mais a tais procedimentos, entendendo que a sua profissionalização é mais adequada às atividades ligadas à defesa externa do país. Ainda que se alegue é uma atribuição secundária de sua missão, o Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) cumpre, em nome da MB, essa tarefa em conjunto com o EB nas áreas litorâneas e ribeirinhas. Isso ocorre porque os oficiais-marinheiros se entendem mais “globalizados”, preocupando-se com a situação político-estratégica do país e seus vizinhos na região do Atlântico Sul e das bacias hidrográficas.

Notamos, também que a MB possui interesses corporativos e faz seu “lobby” diante do poder político para vê-los atendidos. Tal fato ocorre, por exemplo, na compra de material e armamento (como um porta-aviões) e a formação de recursos humanos, com um sistema educacional próprio e autônomo, segundo a legislação em vigor. Não há participação e controle civil mais efetivos que permitam manter a autonomia administrativa da corporação naval, mas não a autonomia política. Estes aspectos são criticados por nós aqui, pois, a modernização organizacional da MB é feita segundo critérios próprios. Não há discussão parlamentar consistente e melhor organização da sociedade civil para questionamento e avaliação do planejamento e das decisões tomadas em prol desta temática.

Assim, a sua preparação está relacionada a um ideal de modernização da Força para cumprir a sua missão constitucional, desenvolvido segundo uma percepção autônoma de sua identidade. Relacionamos esta situação às questões apresentadas pelo processo de “civilinização” militar e às tensões da adoção dos modelos tradicional / ocupacional, dentro de um contexto influenciado pela Revolução nos Assuntos Militares (RAM) e pelo pós-modernismo militar, segundo a abordagem de autores como Janowitz, Moskos, Chilcoat etc, que veremos adiante.<sup>1</sup>

O texto está estruturado em dois momentos. No primeiro, há uma descrição das questões que envolvem a profissão militar no mundo contemporâneo segundo esses e outros autores que abordam suas características. A seguir tratamos da educação naval brasileira, através do ensino da EGN e seus cursos, enfocando especificamente o C-PEM. Deste modo, são apresentadas as razões de sua implementação em 1984 para atender às necessidades de preparo dos oficiais-marinheiros que pretendem alcançar os postos de oficiais-generais da MB. Relacionamos tal implementação com o contexto específico da corporação naval e o contexto do país, em função das transformações político-institucionais em curso, a partir do final da transição para a democracia. Apresentamos a estrutura atual do C-PEM a partir de uma digressão da evolução histórica do curso, com base nos currículos estabelecidos pelo Estado Maior da Armada (EMA) e implementados pela EGN até o ano 2000. Após

---

<sup>1</sup> Notamos aqui que esta é uma terminologia adotada pela literatura da sociologia militar, inclusive com críticas por parte dos referidos autores. Entendemos que este conceito é problemático, pois adotamos a postura teórica de que a modernidade é um processo inacabado, segundo Habermas (1989). Daí, o pós-modernismo como corrente de pensamento existe no âmbito acadêmico, mas, não é suficiente para explicar a realidade.

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

, há uma discussão sobre a participação dos civis na formação militar e naval brasileira, baseada nas proposições relativas às exigências do contexto democrático. Aqui, nos referimos à produção elaborada na própria EGN, no trabalho de alguns analistas e nas análises do autor sobre os princípios que são considerados importantes para a modernização da MB. Por fim apresentamos as nossas considerações finais.

### 1. A Guerra Contemporânea, Complexidade e a Revolução nos Assuntos Militares

A realidade na qual as Forças Armadas (FFAA) se encontram atualmente, está relacionada à discussão da chamada Revolução nos Assuntos Militares (RAM). Esta apresenta uma grande complexidade, que tem por resultado o levantamento de novas questões relativas ao fazer a guerra. No aspecto científico-tecnológico há mudanças relacionadas à cultura militar, e as atividades técnico-operacionais, onde a composição e o funcionamento de uma Força são afetados em todos os níveis, modernizando-a. Assim, o desenvolvimento de sensores e dos equipamentos de comunicações passam a ser tão vitais na guerra atual que um país pode não ser atacado fisicamente, mas eletronicamente, daí amargar seríssimos danos nos seus sistemas de caráter militar e civil. Isto faz com que o combate seja invisível em terra, mar e ar, passando a existir virtualmente, na dimensão eletromagnética. Um exército pode deixar de acionar as suas armas de combate pela simples razão de que muitos / todos os seus movimentos estão sendo monitorados. Um dos exemplos existentes foi o das forças iraquianas diante do poderio norte-americano na Guerra do Golfo. Essa guerra apresentou as “bombas inteligentes”, as aeronaves invisíveis aos radares (tecnologia *stealth*), computadores, satélites, sensores de informação e reconhecimento, comando e controle formando um novo patamar de combate, graças ao incremento tecnológico-eletrônico. O uso da Força se tornou essencialmente ligado às necessidades do “domínio da informação” e das “armas inteligentes”. A partir de então, a configuração das FFAA assume novas características, como o aprimoramento da inteligência, versatilidade, mobilidade, agilidade e velocidade. Isto implica também na redução de suas dimensões em termos dos recursos humanos e materiais, dada a imperiosidade da qualificação profissional e a materialização dos equipamentos que servem como acessório ou plataforma de combate. As batalhas tendem a ser mais intensas e rápidas e as baixas tendem a ser menores, há uma reconfiguração do campo de batalha tornando-o transparente, redução dos níveis hierárquicos e maior agilização da capacidade de comando mais exigida em termos de agilidade.

No aspecto político-estratégico, a RAM é sinônimo também de modernização porque implica numa configuração técnica e organizacional capaz de atender as necessidades bélicas dos Estados-nação e projetá-las para o futuro, identificando as ameaças existentes e as possíveis, num cenário de crises políticas. Neste caso, ela contribui para a implementação de mudanças no nível estratégico, tático e operacional, mas não necessariamente na política de defesa e no uso da força como recurso dos Estados. Os interesses poderão ser os mesmos, como também os objetivos de manutenção da paz, de composição das alianças político-estratégicas etc, tal como ocorre com as maiores potências do planeta, como no caso dos Estados Unidos da América (EUA). Este país impõe o padrão que os demais países tendem a seguir.

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

Outros países como a Coreia do Sul, Cingapura, Taiwan, Austrália, Índia, Indochina, Paquistão e Japão têm buscado seguir esta tendência imposta, principalmente, pelos EUA. Caso isto não ocorra, fica comprometida a credibilidade do país para implementar um efetivo poder dissuasório.

Essas novas características da guerra contribuem para aumentar o hiato tecnológico e os problemas de interoperacionalidade entre as Forças de dentro ou de fora de um país. Para que isto seja reduzido, investe-se na tecnologia de comunicação, a fim de que as Forças possam “conversar mutuamente”. O Departamento de Defesa norte-americano busca se preparar para as incertezas do futuro, considerando um horizonte para os próximos anos através do desenvolvimento da doutrina, educação, treinamento, organização e material capaz de manter verdadeiramente integradas as operações militares. Assim, o Departamento de Defesa, com a ajuda dos países aliados e demais parceiros, pretende implementar um programa de quatro partes principais: a) perseguir e enfocar os esforços de modernização para garantir a superioridade tecnológica dos EUA, b) continuar a explorar a RAM para prover o país da habilidade necessária ao bom desempenho das missões no presente e no futuro, c) empreender uma revolução administrativa, de modo a consolidar uma reengenharia radical na sua infra-estrutura e atividades, d) garantir ou conter ameaças futuras com a finalidade de manter o gerenciamento dos riscos num ambiente de restrição de recursos, alcançando a melhor posição para responder de maneira efetiva a rápida às ameaças (Cohen, 1998).

Neste contexto, alguns autores fazem considerações sobre a nova ordem mundial, a política global e a segurança nacional norte-americana como David Alberts e Thomas Czerwinski (1999). A abordagem utilizada por eles, dada pela teoria da complexidade para analisar o sistema internacional, indo além de uma visão linear tradicional, onde os “inputs” e os “outputs” são proporcionais, causa e efeitos são observáveis, a previsibilidade facilita a elaboração do planejamento e o sucesso depende de um cuidadoso e detalhado controle e monitoramento. Na verdade, esta é uma visão reducionista dos problemas político-estratégicos, que poderia ter alguma validade para explicar o mundo pré-90. Por isso, é necessário adotar, uma percepção não-linear do sistema na qual não há proporcionalidade, equalização, evidência e previsão de forma absoluta. Para esses autores, pensar as questões político-estratégicas nos dias de hoje significa adotar uma concepção onde o caos está presente, fazendo, assim, aumentar a complexidade dos fatos gerados pelos diversos atores envolvidos nos cenários existentes. A crise é vista como uma parte integrante e essencial do processo, que não deve ser descartada; pelo contrário, é preciso ser considerada como elemento-chave para entender a dinâmica da guerra. Aqui Clausewitz é valorizado como um pensador central. A sua percepção de que a guerra possui uma gramática própria, mas uma lógica que lhe é exterior, é considerada um dado importantíssimo. A lógica da guerra é a política, que comporta uma variedade de relações dinâmicas que levam a instabilidades, crises, desgastes e adaptações constantes. Clausewitz possui atualidade para pensar a guerra atual por causa das imprevisibilidades políticas e da relação do trio: Estado, povo e FFAA. Como toda guerra possui uma complexidade própria, o comportamento de um destes elementos envolvidos está condicionado à paixão do povo, à racionalidade do Estado e a combinação de

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

incidentes na batalha que a torna imprevisível. A valorização do estudo da História para o comandante é grande, pois ela é capaz de educá-lo frente às experiências passadas e dar-lhe condições de julgar as suas ações futuras. Ela ajuda o comandante a recorrer às metáforas ricas em imaginação. Deste modo, ele pode explorar as diversas possibilidades, considerando os aspectos relativos ao novo, mutável, surpreendente e inspirados. A importância atribuída a Clausewitz para a adoção de uma nova postura científica ajuda a pensar a situação dos EUA e do mundo daqui em diante, levando em conta a sua enorme problematização. Com base na visão sistêmica não-linear é possível então, estar aberto a novos conceitos e modelos de compreensão. A História é uma intenso e complexo registro de interconexões e possibilidades que causam mudanças imprevistas a partir da interação com os diversos atores envolvidos, com sucessos e fracassos que dependem da estratégia adotada por uns em relação aos outros (Jervis, 1999). Em outras palavras, a guerra depende do quanto de antecipação e surpresa o Estado pode contar na elaboração de suas políticas diplomática e militar. Por sua vez, isto depende de como cada um dos atores envolvidos serão capazes de fazer para contribuir negativa ou positivamente para o intento daquele Estado. Deste modo, há uma exigência de adaptação às mudanças que se relacionam à ação dos atores no contexto onde estão inseridos. O pensamento sistêmico proposto deve, então considerar a dinâmica do processo político-estratégico onde está presente um enorme grau de indeterminação, de contradições e de ambigüidades. O mundo está em constante transformação, como se pode perceber na atual situação que envolve os Estados: soberania, governo, fronteiras, etnias, tecnologia, finanças, mídia etc são elementos que têm modificado as características dos Estados, enfraquecendo-os muitas vezes, embora continuem a existir. As ferramentas intelectuais precisam ser modificadas, pois elas são insuficientes para entender toda a complexidade presente. Do mesmo modo, não se deve cair na ilusão de que haja qualquer tipo de panacéia no conhecimento sobre o mundo e na formulação de políticas. A melhor orientação seria uma abordagem interdisciplinar, onde pensadores de todas as áreas do conhecimento devam continuar a perseguir a busca de esclarecimento sobre o contexto atual. Assim, o comandante passa a ter a sua decisão condicionada pôr múltiplos fatores interligados, relacionados ao caos e os fenômenos complexos, variáveis e mutáveis (Gell-Mann, 1999).

Estas considerações, também foram feitas para a realidade dos EUA pelo general Richard Chilcoat (2000), então reitor da NDU e publicadas em um número especial de um periódico do EB. Nele é ressaltado o impacto dramático da revolução militar no desenvolvimento da carreira dos oficiais, devendo ser “baseada na tecnologia da informação”, “incorporada às operações, proporcionando integração entre os estudos” e “recorrer aos componentes civil e militar, assim como às instituições internacionais”. Dentre os fatores básicos para a mudança da educação militar, a tecnologia de informações tem um papel central, por causa de sua capacidade de influir diretamente no complexo processo de conhecimento, planejamento e tomada de decisão, vitais para estar à frente dos demais competidores. Deste modo, a educação militar deve buscar excelência e tirar proveito das mudanças, evoluindo dentro de um curso combinado de “continuidade, mudança, renovação e crescimento”. A situação mundial faz com que os militares atuem como guerreiros, diplomatas, braço da lei e agentes humanitários. Para tanto, as escolas militares de alto comando devem contar com dois tipos importantes de características combinadas: a) a cooperação de agências governamentais, não-

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

governamentais e multinacionais; b) a sincronização e a harmonização de operações de combate em conjunto com as demais FFAA, descendo ao nível de brigadas, esquadrilhas e navios. É este tipo de visão conjunta que corrobora a Política de Educação Militar do Oficial Profissional, estabelecida pelo chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior por meio de padrões acadêmicos e currículos conjuntos. Aqui a NDU tem um papel considerado fundamental, juntamente com as escolas de comando das Forças Singulares: a necessidade de entrosamento constante gera o planejamento da "Educação Militar Conjunta 2010" com a finalidade básica de avaliar e atualizar o processo de educação militar. Isto é feito com um novo paradigma, substituindo o modelo industrial pelo modelo pós-industrial, onde a interdependência entre os centros de ensino, cooperando para a sinergia e a interoperabilidade. A materialização desta proposta é o estabelecimento de rede de computadores, currículos, seminários, palestras, conferências, cursos, exercícios de jogos de guerra na forma presencial e à distância. Invocando Thomas Jefferson, o general Chilcoat aponta um novo horizonte onde novas as e verdades serão constantemente descobertas, onde será cada vez mais necessário " uma vontade de indagar e criar, de aceitar mudanças e visões, de defender novas idéias e, acima de tudo, liderar ".

Paul Dibb (Fialho, 2001) adota esta abordagem para tratar do caso das Marinhas de porte médio, como a Austrália e mais próxima da realidade brasileira. O planejamento com base na capacidade, o encorajamento da diversidade e da adaptação, assim como a flexibilidade, são os elementos fundamentais para pensar a estrutura das forças de um país de orçamento relativamente baixo. Para um país de influência regional é necessário também pensar o planejamento estratégico da estrutura de forças para determinar as prioridades e estabelecer a alocação de recursos orçamentários. Um aproveitamento da discussão sobre a estrutura de forças e o planejamento estratégico, adaptado à realidade brasileira foi considerado por Raza (2000) e (1997) e (Proença Jr, Raza e Diniz, 1999). Este tipo de discussão foi ainda considerado por Vidigal (1998) e (1999). Este estabeleceu alguns pontos básicos para o preparo e emprego do Poder Naval nacional para o século XXI, à luz das transformações ocorridas no cenário internacional, sob a hegemonia dos EUA. Assim, existe um quadro de incertezas, geradoras de novas e possíveis vulnerabilidades para o Brasil, que influenciarão no planejamento e administração para a defesa. Este autor também se refere à necessidade da MB prestar atenção nos aspectos do pensamento sistêmico / integrado (semelhante à Joint Vision 2010) e na valorização da interoperabilidade entre as forças.

Entendemos que o conhecimento do impacto da RAM no Brasil ainda merece maior aprofundamento, mas aqui enfatizamos alguns aspectos que vão além de sua valorização apenas por modismo. Ela é um tipo de motivação importante para a capacitação tecnológica e o planejamento político-estratégico em função das exigências do mundo atual. Se nos países desenvolvidos muito projetos tecnológicos ainda estão por ser feitos, nos países subdesenvolvidos, eles soam como ficção científica. Neste sentido, a tentativa de acompanhar os países desenvolvidos como um mínimo de defasagem necessita de um grande investimento em recursos e criatividade. Esta é uma luta semelhante à de Davi contra Goliás.



## **Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil**

Ressaltamos, porém, que a RAM é importante para a discussão sobre o delineamento das forças não apenas em termos científico-tecnológicos. Por isso, apontamos para a centralidade dos aspectos educacionais, como a formação ético-política, que leva em conta a formação para o comando e a sua aplicação de acordo com as necessidades político-estratégicas do país. No plano internacional, isto significa considerar as incertezas, instabilidades, possibilidades e relações com a realidade latino-americana. No plano nacional, significa pensar as suas repercussões para o planejamento da defesa nacional a partir do aprofundamento das relações civis-militares, em nome da consolidação da democracia. Gostaríamos de enfatizar que não vemos a RAM como uma panacéia, tampouco como uma ameaça às organizações militares. Ela é fruto de um processo de mudanças que está em curso no âmbito das sociedades contemporâneas e seus Estados. O que nos parece importante é que tal contexto nos remete a pensar qual o modelo de profissão militar pode ser considerado adequado para um país como o Brasil, a partir de uma estrutura de forças que pretenda se considerada moderna, como a MB. Para nós é fundamental considerar a importância do estudo das Humanidades de maneira crítica e reflexiva para que o comandante entenda as determinações político-estratégicas condicionadas pela situação histórica. Esta área de conhecimento tem por atribuição buscar compreender a realidade e dar bases que orientem a ação, o que pode ser conseguido pelo planejamento do processo educacional. Assim, o oficial entende as determinações e as situações nas quais o país e a Força possam estar inseridos. Do mesmo modo, poderá avaliar as determinações do poder civil sem, contudo, alimentar a sua extrapolação burocrática.

Este é um aspecto importante para a construção de um modelo profissional que absorva as mudanças organizacionais, mas que se pautem pelos ditames do poder civil. Em um ambiente de mudanças epistemológicas, há mais aproximação das diversas áreas de conhecimento. Por isso, é bom lembrar que não podemos perder a perspectiva de termos uma visão holística e interdisciplinar sobre o fenômeno da guerra. As perspectivas sobre a temática clausewitziana apresentadas aqui pelos autores anteriormente citados, demonstram que a política é em si mesmo um fenômeno pleno de incertezas, contradições. Para uma Força que necessita manter-se atualizada e preparada no cenário internacional regional sul-americano esta nos parece ser uma boa indicação do curso na qual ela venha a seguir.

### **2. Modelos de Profissionalização Militar**

Como indicamos anteriormente, a situação do mundo atual e as transformações tecnológicas, advindas da RAM do final do século XX relacionam-se ao que se convencionou chamar de “pós-modernismo militar” (Moskos, 2000). A RAM é uma situação que envolve a adoção de uma postura aproximada com o contexto do “pós-modernismo militar”. Este é entendido no campo tecnológico-militar, tendo por base: a) a revolução técnico-científica do final do século XX com o processo da informação, causando uma grande repercussão cultural através da utilização de biotecnologia, química e da eletrônica (comunicações e informática); b) a nova configuração político-estratégica após o desmoronamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), com o fim da Guerra Fria e o aprofundamento de processo de “globalização”, que causou impacto na organização política, econômica na vida dos Estados-nação.



## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

Esta classificação foi feita dividindo a história do século em: Período Moderno (1900-1945), Moderno Final (1945-1990) e Pós-Moderno (a partir de 1990). Combinadas a esta divisão estão as áreas temáticas, assim determinadas: ameaça percebida, definição da missão principal, estrutura da força, perfil militar predominante, postura da opinião pública, relacionamento com a mídia, quadros civis, quadros femininos, postura de cônjuges, presença de homossexuais e imperativos de consciência. Moskos reconhece o fato de que o pós-modernismo, como categoria, deve ser melhor debatido no mundo acadêmico. Por isso, ele afirma que a sua maior contribuição é, ao menos, lançar luz no âmbito da literatura sobre as relações civis-militares. Entretanto, a herança moderna continua válida, no que se refere à aceitação da experiência empírica para o planejamento e a decisão relacionadas às missões das FFAA. Em uma abordagem anterior sobre a profissão militar, baseada na consideração de Morris Janowitz (1967), na qual as FFAA estariam passando por um processo crescente de “civilização”. Moskos (1991) já advogava a idéia de que a passagem do modelo institucional para o organizacional não é sempre algo considerado positivo, tampouco irreversível. Por isso, é incorreta a caracterização da carreira militar com base no mercado de trabalho e na especialização técnica, desprezando os valores e símbolos da defesa da pátria, da honra, do dever, do serviço público e da liderança. As atribuições do institucionalismo como o mérito, devem conviver a capacidade técnica, a responsabilidade, a economia e a eficácia pertencentes ao organizacionismo. O modelo institucional está pautado pelos valores e símbolos tradicionais da profissão militar, onde estão presentes: o heroísmo, a honra, o culto aos feitos do passado, o ideal de serviço à Pátria e a preponderância de uma cultura de arsenal bélico. As funções e tarefas são em muito distintas do mundo civil, por conta da peculiaridade das operações de combate. A maioria do pessoal é formada nas academias militares e têm uma marcada diferença em relação às instituições de ensino civil. A presença de profissionais civis é complementar e há pouca participação de minorias étnicas e de mulheres no corpo de oficiais. O modelo organizacional é pautado por uma visão da profissão militar com poucas diferenças em relação às civis. Na verdade, estas influenciam a formação militar por causa da dinâmica complexa da vida social contemporânea, exigindo maior capacitação para o trabalho de modo semelhante ao da sociedade. Aqui a formação do pessoal não se diferencia do mundo civil e faz com que as universidades tenham uma participação importante no preparo dos recursos humanos. Mesmo com a formação acadêmica básica na caserna, os oficiais estudam em escolas de nível superior ligadas às instituições militares ou não. A qualificação de pessoal no sistema de ensino societário é vista como normal, pois, muitos profissionais egressam no mundo militar já com tal preparo. As perspectivas em relação à carreira são basicamente as mesmas das carreiras civis: remuneração razoável, um certo grau de estabilidade, ascensão funcional e adoção de alguns critérios do mercado na gestão dos recursos humanos e materiais. A presença dos grupos sociais minoritários é mais constante. Em suma, o modelo organizacional é mais próximo da realização do processo de “civilização” da profissão militar.

A partir desta classificação, assumimos aqui a posição de que a MB reúne características de ambos os modelos, configurando uma exemplificação do modelo plural. Ela possui os elementos de valorização da honra, patriotismo, etc em conjunto com o aprimoramento de recursos humanos geridos por métodos técnico-científicos de administração, economia, especialização funcional etc. Isto leva à necessidade de maior

## **Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil**

aperfeiçoamento dos recursos da corporação no seu no interior (academias) e no exterior (universidades), influenciando em novas concepções sobre a carreira. Em suma, há uma modernização da profissão militar em curso, convivendo com valores e práticas tradicionais que é traduzida de modo específico como reflexo da situação social internacional e nacional.

A situação da defesa nacional brasileira em função da RAM e do pós-modernismo militar foi abordada por Côrtes (2000). Este autor fez um enquadramento dos países denominados por ele de “semi-desenvolvidos”, onde se situa o Brasil. Assim, ele descreve a situação aos tópicos estabelecidos por Moskos (ameaça percebida, definição do papel principal, estrutura da força, perfil militar predominante do comando, postura da opinião pública, relacionamento com a mídia, proporção entre os quadros civis e militares, quadros femininos, postura de cônjuges e imperativos de consciência) e utilizou-se do seu modelo para enquadrar as FFAA brasileiras, acrescentando duas novas áreas: interação com o setor privado e assistência cívico-militar.

Em termos do processo de “civilização” institucional, para a realidade da MB importante assinalar que ela tem recebido ao longo das últimas décadas um grande contingente de oficiais de formação universitária civil prévia, dentre os quais várias mulheres. Os comandantes dessa Força avaliam como positiva esta participação nas atividades de apoio ao combate, como serviços técnicos de administração, contabilidade, advocacia, magistério, biblioteca, informática, engenharia, saúde etc.<sup>2</sup> Nossa posição é a de que tal fenômeno atende a interesses corporativos, mas também é fruto inevitável do processo de modernização que atinge, em maior ou menor grau, a realidade latino-americana. Como uma corporação vista por nós enquanto um modelo plural, misto, segundo a classificação moskosiana, devemos considerar a necessidade de levar em conta com mais rigor os impactos das mudanças implementadas a partir dos anos 80 e estabelecer alguma comparação com outras Forças Navais da região, como a Argentina e o Chile e a Venezuela. Daí, a classificação feita por Côrtes, nos parece ser incompleta, ainda que relevante para a realidade brasileira.

### **3. A Marinha do Brasil, Modernização e Educação**

A MB tem suas especificidades relacionadas às características do Poder Naval que deve ser estruturado a partir do estabelecimento de um planejamento satisfatório no campo estratégico. Entendemos que tal planejamento inclui a discussão a respeito de conceitos e propostas bem fundamentados levando em conta os aspectos militares (operacionais, bélicos, tecnológicos) e aspectos sociais (econômicos, políticos e culturais) aqui a necessidade de se criar condições para uma política de defesa, que congrega as outras forças e os representantes da sociedade civil e do Estado, onde nesta questão é fundamental pensar o elo entre civis e militares. Os motivos desta

---

<sup>2</sup> Em distintas entrevistas ao autor deste texto, os ex-ministros da Marinha Mário César Flores e Mauro César Pereira, apresentaram esta posição. Do mesmo modo, foram as declarações da nossa entrevista com o vice-almirante Armando Vidigal, outro eminente estrategista da corporação e ex-diretor da Escola de Guerra Naval.

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

relação se referem ao estabelecimento de sugestões de prioridades para o Poder Naval de modo que atinja a formação dos oficiais da MB para a elaboração de um pensamento estratégico adequado às necessidades da Força e do país. A partir do exposto acima, nossa percepção é a de que a MB e as demais FFAA brasileiras se debatem num esforço modernizador que não depende somente do seu planejamento específico, mas também das decisões político-estratégicas dos líderes civis, responsáveis pelo estabelecimento dos princípios e das políticas orientadoras deste processo, como a Política de Defesa Nacional (PDN) e a Política Militar de Defesa (PMD). Esta formulação certamente está relacionada com o que as FFAA fizeram no passado, pretendem fazer no presente e vislumbram realizar no futuro do Brasil. Para a MB a formação do oficial não perde de vista este propósito, diante de sua missão e dos meios disponíveis para cumpri-la no âmbito da defesa do espaço marítimo-fluvial e da manutenção do “statu-quo” político- institucional, estabelecidos em nome dos interesses nacionais pela elite brasileira.

Analisando os novos paradigmas para a MB no início do século XXI, o são apontados os seguintes temas, dentre outros, diante das megatendências mundiais: a) a explosão econômica global, b) a emergência do socialismo de mercado, c) o declínio do “welfare state”, d) o fenômeno da liderança e suas características nos anos 90, e d) a ascensão política e econômica do Pacífico. A MB precisa se adaptar aos novos tempos de intensa transformação em todos os níveis “o tipo de indivíduo que a corporação necessitará em seus quadros no próximo século será aquele jovem ágil, experiente e produtivo”, a “otimização do uso dos recursos humanos é fundamental para a realização dos objetivos do Poder Naval” (Santos, 1995). Para este autor, a próxima geração dos jovens, a seu ver, será ambientalista, pacifista e esotérica. Segundo alguns analistas, os líderes estarão no lugar dos gerentes, por isso o seu preparo deverá ser holístico, interconectado, orgânico, sistêmico, e intensivo. O espaço da intuição, da criatividade e da sensibilidade será, por isso mesmo, amplamente valorizado. Daí a necessidade de investimento maciço em educação, na preparação profissional. Por isso, a mentalidade da humanidade tende a evoluir para “um padrão mais ético”, e “a única maneira de fazer frente aos desafios futuros é adotar uma nova forma de liderança, capaz de trazer à tona o melhor das pessoas, responder rapidamente às mudanças”.

Ressaltamos que, para a articulação adequada da formação militar, a educação é um instrumento importante, contribuindo para a socialização dos membros da caserna, ao mesmo tempo em que lhes dá maiores oportunidades de qualificação profissional, para a qual, a função combinada entre as academias militares e as universidades civis, é fundamental para a formação militar, no tocante à execução da sua missão, motivação e responsabilidade profissional. A educação é a responsável pelo desenvolvimento das atribuições espirituais e científicas para a implementação eficaz da estratégia militar dissuasória. A MB entende a sua missão como uma forma de contribuir para a modernização do país ao mesmo tempo em que a própria corporação procura aperfeiçoar a sua organização neste sentido. A formação dos oficiais é concebida como um processo de qualificação que se estende da Escola Naval (EN) à EGN repleto de atributos técnico-operacionais e ético-morais, responsáveis por dispor à corporação e ao país o melhor possível em termos de atualização científico-tecnológica e de qualificação de recursos humanos. De todos os cursos da EGN, o C-PEM é o mais importante e

## **Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil**

significativo para produzir um tipo de material que revela o entendimento dos oficiais da corporação sobre a sua missão, dentro do contexto nacional e internacional. Há uma grande variedade dos temas tratados, revelando a complexidade das questões relacionadas às atividades de defesa na realidade atual. A sua importância está em formar os futuros oficiais-generais da MB para as atividades de comando, planejamento, administração e análise político-estratégica. Ele é, portanto, o curso que prepara a elite da Força Naval brasileira.

Aqui nosso questionamento em relação ao C-PEM se estende também aos seus equivalentes nas demais Forças. Dentro do modelo esboçado por nós neste texto, devemos nos perguntar da necessidade de termos cursos de política e estratégia em alto nível separados e autônomos. Entendemos que em nome da perspectiva de integração das forças, que há necessidade do poder político em pensar na propriedade da unificação desses cursos, ressaltado os aspectos de preservação de “ethos” próprio, singularidades e especificidades técnico-operacionais de cada uma delas. Outro aspecto que pensamos ser importante é a participação das universidades civis em colaborar mais substantivamente com o poder político, contribuindo para esta formação, segundo a argumentação que estabeleceremos adiante, no tópico que abordamos a participação dos civis no ensino militar-naval.

### **4. O Ensino na Escola de Guerra Naval**

A EGN é a repartição mais importante da MB para se aprender as o conjunto das doutrinas que fundamentam a missão da corporação e discutir as principais questões relacionadas ao emprego do Poder Naval, dentro da lógica da Política Militar, enquanto parte integrante da Política de Defesa Nacional e da atribuição constitucional das FFAA. A EGN é o lugar privilegiado da formação dos oficiais para ocupar as posições de chefia e comando no prosseguimento da carreira militar naval desde o posto de capitão-tenente ao de capitão-de-mar-e-guerra. Toda as atividades da EGN estão submetidas ao estado-maior segundo as características inerentes à Força Naval, que é responsável por aprovar o seu regimento, fixar as vagas para os cursos e aprovar os seus currículos. A Escola tem por função a formação em alto nível dos oficiais da MB para a ocupação dos postos da Alta Administração Naval. Sua missão e diretrizes são estabelecidas pelo estado-maior A Escola oferece anualmente quatro modalidades de curso: Curso de Estado-Maior para Oficiais Intermediários (C-MOI), Curso Superior (C-SUP), Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-MOS) e Curso de Política e Estratégias Marítimas (C-PEM). Esta nova nomenclatura é resultado de portaria ministerial em 1997, o que não alterou o perfil dos cursos existentes anteriormente. O C-SUP e o C-MOS fazem parte do C-AEM (Curso de Altos Estudos Militares) e está destinado a civis e militares da MB no nível de capitão-de-mar-e-guerra ou da outras FFAA que necessitem de qualificação nas questões referentes ao Poder Marítimo Nacional. O Exército possui o Curso de Política e Altos Estudos do Exército (CEPAEx), a Aeronáutica o Curso de Política e Estratégia Aeronáutica (CPEA), a Escola Superior de Guerra (ESG) possui o Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE) como cursos correlatos, que contam com a eventual participação de oficiais da MB.

#### **4.1 As Características do C-PEM**

## **Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil**

O C-PEM por meio da atualização e ampliação de conhecimentos nos campos da Estratégia, da Administração, da Política Naval, da Política Marítima e de assuntos correlatos, tem como propósito: aperfeiçoar oficiais do Armada, Fuzileiros, Intendência, Engenheiros Navais, e Médicos, para o exercício de funções nos altos escalões da Marinha e preparar civis e oficiais do Exército e da Aeronáutica para o exame dos principais assuntos relacionados com a Marinha e o Poder Marítimo.

A intenção do C-PEM é capacitar os seus oficiais para o desempenho da direção e do comando em alto nível, mas, isto está posto dentro de limites restritos. A EGN não pretende ser uma instituição universitária e nem se reconhece enquanto tal. Em relação às outras FFAA, a atitude da MB é distinta, uma vez que a Aeronáutica tem a sua ECEMAR dentro da estrutura organizativa da UNIFA e o Exército tem buscado validar a sua qualificação do curso de estado-maior como uma pós-graduação "strictu-sensu". Segundo a EGN esta não é a pretensão da MB, embora reconheça que a contribuição da filosofia e das ciências seja muito importante para formação em alto nível de seus oficiais. Pelo menos, quanto a este aspecto, a organização não assume um posicionamento corporativista, tal como poderia supor a partir do comportamento das outras FFAA. A qualificação no nível de pós-graduação deve ser buscada por iniciativa do próprio oficial no sistema de ensino brasileiro ou estrangeiro, sem apoio ou facilidades explícitas da organização.

O C-PEM é ministrado por instrutores civis e militares lotados na própria EGN, palestrantes, conferencistas e preletores da MB ou de outras instituições públicas e privadas. Também são convidados os membros da administração federal, parlamentares, acadêmicos, sindicalistas e membros de ONGs. Os oficiais-alunos avaliam os convidados, juntamente com a direção da EGN para indicar o seu possível retorno na próxima oportunidade. A distribuição dos temas das aulas obedecem ao cronograma de atividades, e o detalhamento das unidades do programa traz as datas de apresentação do tema das palestras e seus executores, bem como as referências bibliográficas indicadas. Há uma enorme gama de assuntos tratados de acordo com o interesse da MB e a especialidade de cada convidado, obedecendo à lógica da distribuição do conteúdo nas várias disciplinas. Pensar a política, a guerra, a defesa nacional, o Estado, a sociedade brasileira no atual contexto regional e mundial para depois formular impressões e interpretações do perfil do Poder Naval brasileiro e seus interesses é a tônica, o que contribui para a formação dos quadros responsáveis pela execução das estratégias e táticas que venham a ser empregadas. Dar uma fundamentação teórico-metodológica que contempla a enormidade dos assuntos próprios das ciências humanas e sociais é, então, necessário e valorizado pela corporação. Entretanto, o curso não tem a característica propriamente acadêmica, pois não visa qualificar no nível de pós-graduação os seus alunos.

Os oficiais-alunos são avaliados por trabalhos individuais ou em grupo, para algumas disciplinas somente. Existe também a apresentação de uma monografia individual no fim do curso, cujo tema é indicado pelo estado-maior, ou pode ser sugerido pelo oficial-aluno, após aprovação dos responsáveis pelo ensino da EGN. Por exemplo, um exercício de manobra de crise, pode ser desenvolvido sobre a descrição e análise de possíveis cenários sobre a defesa da região amazônica para evitar o ataque de uma

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

suposta potência estrangeira, trabalhando em conjunto com o Exército e a Aeronáutica. Ou então, o uso da própria Força Naval em algum tipo de operação de paz (“peacekeeping”, “peace enforcement” ou “peacebuilding”). Neste caso, pode-se discutir a atuação dos fuzileiros navais em algum tipo de operação de resgate, de controle e manejo de uma área para operações militares navais ou de outras FFAA e na ajuda para a evacuação da população civil em algum tipo de distúrbio ocorrido.

Houve algumas mudanças de ordem metodológica e programática na estrutura do C-PEM, como o remanejamento da carga horária de algumas disciplinas. A maior novidade em relação ao currículo anterior, de 1998, foi a introdução da estrutura organizacional e das funções do MD, instituído em 1999. De acordo com o currículo estabelecido para o ano de 2000, os oficiais-alunos possuem um alto grau de liberdade de pensamento e expressão pelo fato de que não se trata de um curso doutrinário. Há espaço para o debate, a crítica e o questionamento das doutrinas estabelecidas pelo estado-maior, desde que haja fundamentação. O próprio pode aproveitar o que venha a considerar importante como contribuição à formulação do pensamento político-estratégico naval brasileiro.

As disciplinas ministradas são em número de 11 com um período destinado às atividades complementares. O total da carga horária é de 1320 horas/aula, com a duração de 40 semanas. A importância dessas disciplinas reside no fato de que são elas as responsáveis por ajudar a reproduzir/formular a formação do pensamento político-estratégico da Força Naval, em suas principais doutrinas e nas várias interpretações que existem sobre a sua atuação na realidade brasileira e internacional.

Existem três áreas de estudo no C-PEM: a) Administração e Logística; b) Operações Navais e c) Política e Estratégia. O conteúdo programático está estruturado em três grandes blocos: 1) Revisão dos principais conceitos de política e estratégia e elementos da conjuntura internacional; 2) apresentação da conjuntura nacional e suas características econômicas, políticas e culturais, a Política de Defesa Nacional, Marítima e Naval e 3) elaboração de um conceito estratégico do Poder Nacional.

### *4.2 A Modernização do C-PEM*

No atual estágio de seu processo de organização, o curso parece buscar estudar as possíveis formas de atuação da Força Naval dentro do contexto da sociedade brasileira e de sua forma jurídico-política de Estado de Direito, segundo a determinação constitucional vigente. E ainda, procura se adequar dentro da estrutura administrativa criada em 1998 com a criação do MD, onde a racionalidade estatal deve ser operacionalizada para determinar o perfil de organização e emprego da MB, a especificidade de sua missão e os custos políticos e econômicos envolvidos nesta questão. Esta organização está relacionada às características apresentadas anteriormente sobre as mudanças, em especial, no tocante aos aspectos político-estratégicos e seus desdobramentos educacionais.

Consideramos que a busca pela modernização desembocou na elaboração de um novo currículo para o C-PEM, adotado a partir de 2000 que mantém as disciplinas



## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

do currículo anterior, mas visa reformular seu conteúdo e objetivos dentro de uma lógica estruturante de pensar um “projeto de força” para a MB.

Assim, as disciplinas da Área de Política e Estratégia mantiveram uma posição especial, em particular Estratégia. O curso manteve a organização em blocos originalmente incluído na década de 90, mas reformulou parte do seu conteúdo. No primeiro bloco, há uma revisão conceitual de Política e Estratégia e uma apresentação da conjuntura internacional. No segundo bloco, são analisadas a conjuntura política, social e econômica do Brasil e a PDN, a Política Marítima e a Política Naval. No terceiro bloco, os oficiais-alunos elaboram um conceito estratégico naval de acordo com a realidade brasileira, segundo as necessidades de segurança e defesa. De posse deste estudo, são feitos os exercícios de manobra de crise, onde se emprega politicamente o Poder Naval como expressão do Poder Nacional.

Este currículo pretendeu atender os objetivos propostos para o ensino da EGN em preparação para a realidade do século XXI (EGN 2000). Neste caso, houve estudos realizados para pensar as características consideradas mais adequadas para esse contexto, em primeiro lugar, a preocupação de pensar a guerra do futuro e a qualificação requerida em termos de tecnologia e pessoal, de acordo com “as novas estruturas de gestão do combate e administrativas” a partir de dois pressupostos: a) a centralidade da guerra nos altos estudos militares e b) o tipo de educação militar da qual a EGN é encarregada.

No primeiro pressuposto deve-se eliminar a falsa dicotomia entre atividades-meio e atividades-fim, pois todas as atividades cooperam para o combate da guerra no mar. Ao utilizar a força para os objetivos da política se pretende fazê-lo através de uma qualificação de oficiais para “conceber alternativas” de forma crítica, reflexiva os “elementos necessários para estruturar um projeto educacional que queira formar comandantes para a guerra e administradores conscientes das demandas da concepção e preparo das forças em todos os tempos”. No segundo pressuposto existe o reconhecimento da importância da educação que seja possível “formar homens e mulheres cada vez mais capazes de conhecer os elementos da realidade bélica onde se situam e onde atuam, para nela intervir, aceitando-a rejeitando-a, transformando-a”.

Esta é uma concepção que entende a educação militar como processo e não como produto, de “modo vivo, aberto que cumpre produzir, realizar, evoluir”.

Segundo a EGN, a realidade mundial, provisoriamente chamada de “pós-industrial”, na falta de um termo mais adequado, se caracteriza por um grande grau de imprevisibilidade e inovação em relação ao que existia há pouco no mundo contemporânea. Neste modelo se pensava a maximização e a sinergia de todas as especialidades e competências específicas no preparo das forças. O emprego conjunto das forças poderia ser feito previamente pelas Forças Singulares. Mas com as transformações ocorridas no fim do século XX a História mostrou que “a guerra não pode ser compartimentalizada”, isto é, o entendimento segmentado que determinam o comando e o controle da guerra não funciona mais de modo adequado, mesmo como resultado de componentes considerados ótimos. É necessário ter uma organicidade

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

maior do que a simples soma das partes. O chamado modelo “pós-industrial” se baseia na interoperabilidade das forças, assim como a harmonização e a integração das formas de pensar e agir, por causa dos novos produtos e processos resultantes das novas tecnologias adotadas na guerra. Aqui as comunicações têm um papel fundamental a desempenhar: ela dinamiza as informações a ponto de se tornar necessário a redução dos escalões hierárquicos para o emprego das armas.

Para a MB, a EGN deverá se preocupar em formar oficiais com o seguinte perfil: “empatia e coragem moral para liderar, a aguda consciência crítica da realidade onde vai atuar, capacidade de traduzir os propósitos institucionais em metas e trajetórias coerentes com a amplitude decisória do escalão hierárquico onde se coloca; c) a capacidade de avaliar criticamente a articulação dos objetivos políticos com as capacidades bélicas e a fundamentação teórica da guerra e o conhecimento das possibilidades instrumentais das técnicas bélicas”.

A EGN fomenta a educação de seus oficiais através da auto-educação e dos segmentos de ensino para, respectivamente, dar cabo da forma (cursos e programas) e da função (comando) dos objetivos do ensino. Na auto-educação há a centralidade do estudo da História. Esta é ensinada de maneira interpretativa e crítica, sem as armadilhas da simplificação e do receituário, inerentes à lógica tradicionalmente adotada. Aqui é necessário abandonar os dogmas estabelecidos e o imediatismo da aplicabilidade dos padrões do passado na realidade presente para adotar uma nova postura, onde domina a reflexão, a complexidade e a incerteza. Numa palavra: “o mundo mudou, as coisas mudaram, nós mudamos. A História serve como base de aprendizado. Mas, aprender com a História não é querer que ela se repita” (EGN, 2000b).

Deste modo é que se pode levar o oficial a ter a sua reflexão alimentada para exercer a sua capacidade de acordo com as exigências da profissão militar-naval. Os segmentos do ensino seguem a evolução da carreira, estipulando cursos de formação e aperfeiçoamento desde o posto de capitão-tenente até o de capitão de mar-e-guerra. Estes segmentos são entendidos pela EGN como “o farol que permite orientar o percurso, avaliar desempenhos e corrigir trajetórias”.

Por esta razão, a EGN elabora os cursos relacionados à doutrinação, à autonomia do aprendizado e ao processo decisório sobre as capacidades bélicas; isto é “a conduta da guerra e o projeto de forças” Para atender a estes momentos, a EGN estrutura os seguintes cursos: C-MOI, C-EMOS/C-SUP e C-PEM em mais de 400 oficiais por ano. O C-PEM sofreu uma reformulação em 1999 assumindo o “projeto de forças como lógica articulante” de sua concepção, em nome do qual a MB busca aproximar os segmentos de ensino com os momentos de aprendizagem. Daí para frente haverá muito que fazer, demandando ainda questionamentos, avaliação e novas propostas alternativas. Para desempenhar uma função de acordo com as necessidades da MB para o futuro, a EGN deverá se transformar adotando um papel de “laboratório cultural” para o EMA, integrando a reflexão com a ação e atividade-meio com a atividade-fim num processo de constante atualização em nome das tradições do passado, das necessidades presentes e das perspectivas para o futuro”.



## **Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil**

### **5. A Contribuição dos Civis ao Ensino Militar-Naval**

No interior da EGN, a presença de civis é considerada intensa e receptível. Como a Escola se preocupa da discussão do pensamento político-estratégico na versão do Poder Naval, ela admite mais naturalmente a presença de civis como participantes dos Cursos de Altos Estudos, como o C-PEM, seja na categoria de conferencistas ou de palestrantes convidados. Eles tratam dos mais variados assuntos de interesse do país e da MB. Esses são membros da classe política, empresarial, acadêmica e líderes de várias instituições da sociedade civil, segundo as determinações, diretrizes e planejamentos sobre todos os assuntos feitos pelo EMA. De modo semelhante, isto ocorre com as outras FFAA, de acordo com suas estruturas próprias. Eventualmente, os civis são chamados para alguns seminários sobre a educação e a profissionalização militar. O EB apresentou iniciativas consideradas importantes ao realizar um Simpósio sobre Educação Militar na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), em outubro de 1998, com a presença dos ministros do Exército e da Educação. Outro Evento foi o Seminário de Defesa Nacional na ECEME, em novembro de 2000 com representantes da cúpula da corporação e do MD. A ECEME organizou o seminário, que contou com representantes da sociedade civil e do Estado. Líderes de associações de bairro, membros de organizações não-governamentais, empresários, acadêmicos, sindicalistas, técnicos de alto nível. Tal fato fazia parte do encerramento do CPEAEx o debate sobre temas nacionais e a defesa, na tentativa de conscientizar os participantes da importância do assunto e abrir a corporação para receber críticas e sugestões sobre o seu relacionamento com a sociedade brasileira. Os coronéis de exército, futuros generais e comandantes da Força Terrestre se preocupavam em ressaltar as características do quadro nacional e internacional e a necessidade de maior profissionalização das FFAA aprofundando os vínculos com os que eles consideram parte significativa da opinião pública brasileira.

As mudanças no ensino militar são então alvo da preocupação do próprio EB. A ECEME, através do programa ECEME 2005 se preocupa em se manter permanentemente atualizada, empreendendo um "Projeto de Reengenharia" na sua administração interna e modernizando a estrutura de seus cursos (Preparação, Altos Estudos Militares, Política e Alta Administração e o Programa de Atualização de Diplomados). A Escola visa trabalhar "estimulando o auto-didatismo e a metodologia do aprender a aprender" com o apoio de universidades e instituições de ensino civis. Este tipo de concepção de educação militar mantém semelhanças com a chamada "revolução na educação militar", como decorrência da conhecida RAM, de seu emprego "conjunto, combinado e multinacional", segundo as necessidades do contexto das transformações profundas no cenário mundial.

Entendemos que a MB pode seguir este exemplo, envolvendo com mais intensidade civis e militares através do intercâmbio de proposições sobre o preparo e o emprego naval à luz da orientação político-estratégica. O EB é uma corporação tradicionalmente vista como "fechada" e "tutelar" mas deu alguns passos significativos na criação de momentos de maior abertura à sociedade brasileira, ainda que eles possam ser entendidos como manutenção de interesses corporativistas. A MB, que esteve atenta a estas experiências através de seus representantes, pode aproveitar algo de válido

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

para estabelecer maior diálogo com a sociedade. A prática de seminários de debates com a sua oficialidade e os membros da sociedade civil brasileira pode ser intensificada aos moldes do exemplo e da temática tratados acima. Neste particular, os fatos trataram de apressar algumas expectativas quanto às relações civis-militares sobre a formação dos oficiais na MB para o C-PEM e os demais cursos da EGN. Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 nos EUA foram alvo da análise dos oficiais da MB em um simpósio organizado em novembro do mesmo ano. Foram convidados acadêmicos, jornalistas, diplomatas e políticos para falar sobre o ocorrido aos oficiais-alunos dos cursos de estado-maior. Os ex-diretores da EGN, almirantes Mário Flores, Fernando Diegues e Armando Vidigal apresentaram suas considerações, representando a corporação. Dentre outros aspectos, o vice-almirante Vidigal, ressaltou o “momento histórico” da realização do evento, afirmando, entusiasmado, o acerto da MB em promovê-lo. Na sua perspectiva, foi uma “oportunidade magnífica”, que contribuiu para o seu futuro, pois as idéias de todas as tendências políticas circularam livremente nos debates. Isto demonstrou o quanto a MB está entrosada com a sociedade civil, tendo em vista o contexto democrático. Vidigal firmou que: “Não podemos mais ficar na nossa torre de marfim. Temos de descer para a sociedade e mostrar nossa importância para esse país como um Poder Militar democrático, mas um Poder Militar digno de significação, é importante para qualquer país” (Vidigal, 2002)<sup>3</sup>

Vemos que algumas características do que foi expresso por Chilcoat para a realidade norte-americana, têm sido aproveitadas pelas FFAA brasileiras. No caso da MB são consideradas as questões da mudança no cenário mundial com as exigências de alto preparo tecnológico baseado na computação e na informática, do paradigma epistemológico de incertezas, do incentivo à auto-educação, da interoperabilidade das Forças e da contribuição das instituições acadêmicas e seu modo de tratar da complexidade da situação (Raza, 1997) (Proença Jr / Raza, / Diniz, 1999) e EGN (2000). Para o caso da EGN, houve também a sugestão de alguns destes analistas em transformá-la numa “Universidade de Estudos do Mar”, onde o método de estudo baseado numa proposta de “projeto de forças”. Entendemos que isso está inserido na discussão das RAM, que apontam para a estruturação da corporação para o século XXI, tornando-a uma repartição mais moderna e preparada para o atual contexto nacional e internacional. Embora esse nome possa não ser adotado, a proposta se refere a levar a Escola a ter uma organização interna mais acadêmica (Raza e Proença Jr 2000). Assim como no EB, a MB admite atualmente a realização de cursos de pós-graduação por parte de seus oficiais superiores, com o auxílio das universidades, como no caso da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> A MB tem se preocupado em discutir temas sobre a sua missão, preparo e emprego com a participação de oficiais das demais Forças e membros da sociedade civil. Como exemplo, temos os seminários sobre ciência e tecnologia, sobre a RAM e sobre o problema do terrorismo, realizados nos últimos dois anos nas escolas da corporação.

<sup>4</sup> Assinalamos que, a MB também tem envidado esforços para a autorização legal de abertura de cursos de mestrado e doutorado, com títulos outorgados pela própria corporação. Tal procedimento é visto por nós como inapropriado, segundo o nosso enquadramento exposto aqui.

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

Até mesmo a situação da ESG poderia servir também de discussão para as mudanças no campo da educação voltada para a defesa nacional. Não parece ser do propósito do MD a sua transformação numa Universidade de Defesa Nacional, como nos EUA, mas a sua reformulação tem sido estudada. (Taveira, 2000). Segundo o almirante Flores (2001) o ensino militar tem que dar um passo na direção da integração, superando o corporativismo isolado a nível estratégico-operacional. O ensino militar moderno deve dar um salto no sentido integracionista também nos cursos de estado-maior das FFAA, pois o conceito de teatro único de operações em moda, supera as resistências corporativas. Respeitando as características e possibilidades das Forças Singulares, o ensino militar deve aproveitar as facetas de cada uma delas. A resistência corporativa ainda é enorme, embora a nova geração, dê sinais de maior abertura e empenho para que tal integração seja feita. No caso brasileiro, isto deve ser levado em conta para a situação da Amazônia, pois, na guerra real há uma imposição normal do inimigo para que isto seja feito.

Vimos anteriormente que, ao se referir à questão da RAM, do pós-modernismo militar e à importância da ESG neste contexto, Côrtes (2000b) assinalou as suas características na realidade brasileira. Sua análise é aqui por nós contestada em alguns pontos, concernentes com os objetivos deste trabalho, como o que está relacionado ao perfil militar predominante do oficial comandante e a contribuição dos quadros civis. Neste caso, a sua idéia básica é fazer com que a guerra não seja entendida segundo a característica de força do deus Ares (Marte), mas, sim a partir da reunião da força com a sabedoria de Atenas (Minerva). Entretanto, vemos como discutível o ponto que enfatiza os agentes desta transformação. A pesquisa, a doutrina e a aplicação não podem ser monopólio das instituições militares, nem das instituições governamentais, como a ESG. Embora elas sejam necessárias, não são suficientes, pois é imprescindível o concurso e a participação das universidades e as instituições de ensino e pesquisa do Estado e da sociedade civil para a formação de quadros civis e militares para a defesa. Para a constituição de uma sociedade democrática, a formação das políticas, diretrizes, doutrinas etc necessitam de pesquisa, ensino e extensão, características das instituições acadêmicas. Este procedimento já tem se tornado comum nos planos tecnológico e técnico, mas ainda não parece estar plenamente desenvolvido no campo político-estratégico. Por mais que as FFAA tenham maior interesse em desenvolver um ambiente acadêmico em suas escolas de formação e que a ESG seja reformulada no mesmo sentido, as universidades possuem um papel insubstituível na contribuição para o tratamento das questões relacionadas à Defesa Nacional.

Em outra ocasião, já nos referimos a alguns princípios que entendemos serem fundamentais para a educação militar-naval brasileira e entendemos que podem ser considerados (para o C-PEM em especial e os demais cursos da MB) no atual contexto social: a formação integral, interdisciplinar e crítica. Para tanto, enfatizamos a importância do ensino das Humanidades na formação dos oficiais-marinheiros, no que tange à situação político-institucional, aos imperativos do comando e à compreensão da complexidade dos fenômenos políticos (Silveira, 2000). Entendemos que esta consideração deve estar relacionada à modernização profissional de caráter organizacional, encampada pelos militares ao longo das últimas décadas bem como à

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

manutenção de características tradicionais/ institucionais, em relação ao novo contexto em que se encontram, caracterizado pela RAM e pelo “pós-modernismo” militar.

Uma nova postura sobre o significado da Estado, do povo, das FFAA, da política e da guerra, poderá ser desenvolvida a partir de então. O processo de modernização, baseado na extensão das características da “civilização”, poderá ter melhor desdobramento, considerando:

a) *as características do conhecimento científico*, que, conforme demonstrado pelos autores aqui apresentados, é fundamental para entender o mundo no seu arranjo político-estratégico. As questões de defesa envolvem todas as áreas do conhecimento acadêmico. Este pode e deve ser orientado de maneira integradora, contemplando a racionalidade instrumental, prática e emancipadora (Habermas, 1982). Deste modo, pode-se pensar na superação do positivismo, tomando por base a reflexão e a análise crítica. Estes princípios são importantes exatamente porque a guerra envolve uma complexidade de aspectos políticos, técnico-operacionais, burocrático-administrativos, econômicos etc que são imprevisíveis, flexíveis, incertos e imponderáveis;

b) *o princípio democrático da soberania popular e do exercício da cidadania* como básico para a consideração das relações civis-militares, pois a guerra é um desdobramento da política e deve ser conduzida pelo Estado em nome dos interesses do povo, através das FFAA. A consolidação e o aprofundamento da democracia implica no maior envolvimento dos civis no planejamento e resolução de quaisquer crises político-estratégicas que possam vir a ocorrer. Entretanto, sabemos que as FFAA brasileiras possuem atribuições que estão relacionadas à política interna, além da política externa. Sabemos ainda que elas mantêm uma autonomia político-institucional que é classificada de incompatível com o que podemos qualificar com uma ordem democrática adequada. Por esta razão, em que pese todos os esforços de modernização, entendemos ser crucial atentar para a formação de uma nova mentalidade entre os civis e os militares brasileiros. Ambos ainda necessitam ser formados em outros moldes, onde a educação para a defesa seja enfatizada, ao mesmo tempo em que a competência civil avance e a autonomia militar seja reduzida ao nível das necessidades burocrático-administrativas do Estado. Em outras palavras, o atual contexto de mudanças no plano político-estratégico pode contribuir para que, no plano externo e interno se modifique a postura quanto às FFAA. Isto poderá ser feito tornando os militares efetivo instrumento do Estado para as missões no plano externo, portanto, com aplicação militar e diplomática. Aqui ganha mais sentido e força a idéia de que a MB pode exercer um papel mais diplomático e menos policial (para garantir a ordem marítima). A MB que se entende como uma Força com pouco perfil intervencionista, mas ainda não se encontra numa situação que consideramos a mais apropriada para o perfil de uma Força Armada efetivamente moderna e a serviço da democracia brasileira. O investimento na defesa do país em missões de paz, com a orientação política nacional e da ONU, podem ser o melhor investimento para a organização de uma Força condizente com as questões nacionais e internacionais presentes neste novo século. Uma grande tarefa caberia ao poder político. O afastamento das questões internas é um desafio a ser compreendido, o que envolveria a redução/eliminação de sua autonomia política e a

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

revisão do artigo 142 da Constituição Federal, extinguindo suas atribuições relativas à “garantia dos poderes constitucionais... da lei e da ordem”;

*c) o papel do poder político, através do MD e da Administração Naval são importantes para o êxito destas mudanças, pois o preparo profissional com todos os arranjos burocráticos, recai sobre a estrutura de ensino da Marinha. Dentre as muitas possibilidades e proposições, apontamos para um maior intercâmbio com as universidades brasileiras. Decerto que existe uma cooperação institucional em muitos campos do conhecimento no ensino, na pesquisa e na extensão. Porém esta cooperação poderá se estreitar no campo das Humanidades, não apenas no aspecto da qualificação técnica de profissionais militares. Ela poderá ser aperfeiçoada no plano político-estratégico desde a educação dos futuros oficiais na EN até os estudos de estado-maior de alto nível na EGN. No caso desta, uma reformulação de sua organização seria bem-vinda, sem, contudo, transformá-la numa universidade. Entendemos que, nos termos aqui dispostos, o contato com a universidade é salutar para ambas as instituições. Por isso, transformar as escolas de estado-maior em universidades é concorrer para uma inadequada manutenção da autonomia política corporativa e deixar de considerar plenamente a capacitação e experiência acumulada pelo segmento universitário brasileiro.*

### 6. Considerações Finais

À guisa de conclusão, retomamos os principais tópicos utilizados em nossa argumentação. Os autores aqui mencionados representam uma consideração válida para pensar as questões presentes no mundo contemporâneo, donde se fundamenta a missão, preparo e emprego das FFAA. Tendo um determinado peso específico no contexto regional, o Brasil, necessita pensar adequadamente a sua concepção de educação militar profissional para tentar responder aos desafios impostos pelos cenários político-estratégicos e as mudanças organizacionais para estabelecer o modelo de profissão militar que se coadune com seus interesses. A MB em se debatido em torno desta problemática, visando a sua modernização. Contudo, há aspectos que devemos considerar sobre a conformidade da educação dos seus oficiais em todos os níveis, notadamente no estado-maior, com destaque principal para os objetivos e características do C-PEM

Consideramos que há mudanças institucionais e organizacionais importantes no seio da MB. Isto fez com que houvesse passos no sentido da modernização administrativa e operacional, inovando na formação de seus recursos humanos e materiais, de acordo com a situação constitucional determinada pelo poder político e com seus interesses corporativos, mantendo, assim, a sua autonomia. Neste sentido, o grau de impacto sobre a corporação e seu processo de “civilização” e da RAM, deixa algumas indagações sobre o futuro, como por exemplo, a plenitude da incorporação das mulheres como oficiais combatentes. Do mesmo modo, é preciso avaliar melhor sobre a introdução de uma nova geração de oficiais com formação universitária civil para desempenho de atividades técnicas, além de considerar como isso se coaduna à caracterização do “ethos” militar-naval historicamente adotado pela corporação. Neste contexto, é também importante avaliar o clima favorável à introdução e o estímulo da

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

presença e participação de professores civis nos cursos de formação militar-naval em todos os níveis.

Outro aspecto é o da propriedade da organização de um curso de alto nível autônomo. Por isso, insistimos na relevância da discussão sobre o processo de integração com as demais FFAA. Apesar da melhoria da melhoria e modernização do C-PEM, consideramos que, em nome da racionalização burocrático-administrativa, o poder político pode estudar a reformulação da educação militar, o que envolve também a reformulação da ESG. Nos referimos às experiências adotadas em outros países, onde civis e militares estudam juntos os mesmos cursos numa escola do Poder Executivo (MD), tratando a defesa nacional como política pública. Consideramos ainda, neste texto a impropriedade do reconhecimento dos cursos de pós-graduação realizados pelas FFAA, com propostas de criação de universidade próprias, como foi apresentada na MB. Em nossa concepção, ainda que haja validade de intenções e objetivos acadêmicos, as universidades e demais instituições civis, podem estabelecer/ manter seus convênios com as instituições militares para a titulação de seus oficiais.

Enfim, nos termos aqui dispostos anteriormente, notamos que a modernização em curso no interior da MB possui problemas que podem ser superados por uma modificação nas relações civis-militares brasileiras. A questão é saber o quanto o poder civil está disposto a exercer sua vontade política através do MD e do Congresso Nacional. Isso sem falar no envolvimento de outras organizações governamentais ou não –governamentais que não se preocupam com as questões relativas à defesa. Enquanto tal processo se realiza, o MD e o Comando da Marinha poderiam aumentar a proximidade com as instituições universitárias civis, notadamente na área de Humanidades, em nome de uma preocupação com os aspectos ético-políticos nacionais e internacionais. Isto pode contribuir para abrir uma discussão mais ampla e participativa do que as atuais iniciativas em curso.

### Referências Bibliográficas

ALBERTS, D. / CZERWINSKI, T., *Complexity, Global Politics and National Security*, Washington D. C., NDU, Institute for Strategic Studies, CCRP Publication Series, 1999.

CHILCOAT, R., “Revolução na Educação Militar”, in *Military Review* (edição brasileira), 3T 2000. pp. 20-33.

COHEN, W., *Annual Report to the President and the Congress*, Department of Defense, Washington D. C., 1998.

CÔRTEZ, M.H. C., *A Defesa Nacional Diante do Pós -Modernismo Militar*, Palestra apresentada na ECEME em maio de 2001. Esta palestra foi publicada em *Revista da Escola Superior de Guerra*, 40, 2001, p. 18-47.

ESCOLA DE GUERRA NAVAL, *A Educação Militar na Marinha do Brasil para o Século XXI*. Texto apresentado para a XXVII Conferência Naval Interamericana de Diretores de



## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

Escolas de Guerra Naval das Américas, Buenos Aires, 30 outubro- 10 novembro, 2000, mimeo.

\_\_\_\_\_, *Currículo do C-PEM*, 2000, EGN, mimeo.

HABERMAS, J., *Conhecimento e Interesse*, Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

\_\_\_\_\_, *El Discurso Filosófico de La Modernidad*, Madrid, Taurus, 1989.

GELL-MANN, M., "The Simple and the Complex" in ALBERTS, D. / CZERWINSKI, T., *Complexity, Global Politics and National Security*, Washington D. C., NDU, Institute for Strategic Studies, CCRP Publication Series, 1999, pp. 03-28.

JANOWITZ, M., *A Profissão Militar*, São Paulo, GRD, 1967.

JERVIS, Robert, "Systems: the role of the Complex interactions" in ALBERTS, David. / CZERWINSKI, Thomas, *Complexity, Global Politics and National Security*, Washington D. C., NDU, Institute for Strategic Studies, CCRP Publication Series, 1999, p. 45-72.

MOSKOS, C. / HARRIES-JERKINS, G., "Las Fuerzas Armadas y la Sociedad Moderna" in BANÓN, R. / OLMEDA, J A., *La Institución Militar en el Estado Contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.

\_\_\_\_\_, / WOOD, F., *Lo Militar : Más que una Profesión*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1991.

\_\_\_\_\_, / WILLIAMS, J. A. / SEGAL, D., *The Post Modern Military*, Oxford-New York, Oxford Press, 2000.

PROENÇA JR, D. / RAZA, S. G., / DINIZ, E., *Guia de Estratégia*, Rio de Janeiro, JZE, 1999.

RAZA, S. G., / PROENÇA JR, D., *A Educação Militar na Marinha do Brasil para o Século XXI*, 2000, mimeo.

RAZA, S. G., "A Diplomacia Naval, Parte II" in *Revista Marítima Brasileira*, 3T, 1997, p. 141-159.

\_\_\_\_\_, *Sistemática Geral de Projeto de Força: Segurança, Relações Internacionais e Tecnologia*, Tese de Doutorado, COPPE-UFRJ, 2000, mimeo.

RIVERO, A. "Fuerzas Militares Modernizam Método de Acción" in *Revista de La Armada*, Diciembre 2000, Marina de Venezuela, p. 85-96.

SANTOS, F. R. dos, "Novos Paradigmas para a Marinha do Brasil: Uma Visão para o Século XXI" in *Revista Marítima Brasileira*, 4T 1996.

## Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil

\_\_\_\_\_, *Educação Militar, Profissionalização e Democracia : o Caso da Marinha do Brasil*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2000.

SILVEIRA, C. de C, *A Formação dos Oficiais da Marinha do Brasil educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001)*, tese de Doutorado, IFCH-UNICAMP, 2002.

TAVEIRA, A . *O Ministério da Defesa*, Palestra Realizada no I Simpósio de Defesa Nacional, ECEME em 21 de novembro de 2000.

VIDIGAL, A ., "Uma Estratégia Naval para o Século XXI" in *Revista Marítima Brasileira* 3T 1997.

\_\_\_\_\_, "O Emprego do Poder Naval no Limiar do Século XXI" in *Premissas*, caderno 12, abril de 1996, NEE-UNICAMP, pp. 50-55.

\_\_\_\_\_, *O Terrorismo na Atualidade*, Palestra no Simpósio Análise e Consequência do Ato Terrorista Ocorrido nos EUA em 11 de Setembro de 2001 na EGN, novembro de 2001.

### Entrevistas

1) Entrevista com o Exmo. Sr. Ex-Ministro da Marinha, Almirante-de-Esquadra Mario César Flores concedida ao autor em no Rio de Janeiro em 20 de fevereiro de 2001.

2) Entrevista com o Exmo. Sr. Ex-Ministro da Marinha Almirante-de-Esquadra Mauro César Pereira concedida a ao autor, a Adriana A . Marques e Luis Alexandre Fuccille em 17 de julho de 2001, Londres, Inglaterra.

3) Entrevista com o Exmo. Sr. Vice-Almirante Armando Amorim Vidigal, concedida ao autor no Rio de Janeiro, em 30 de março de 2001.

### Lista de Abreviaturas

AMAN (Academia Militar das Agulhas Negras)

C-AEM (Curso de Altos Estudos Militares)

CAEPE (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia)

CFN (Corpo de Fuzileiros Navais)

C-MOI (Curso de Estado-Maior para Oficiais Intermediários)

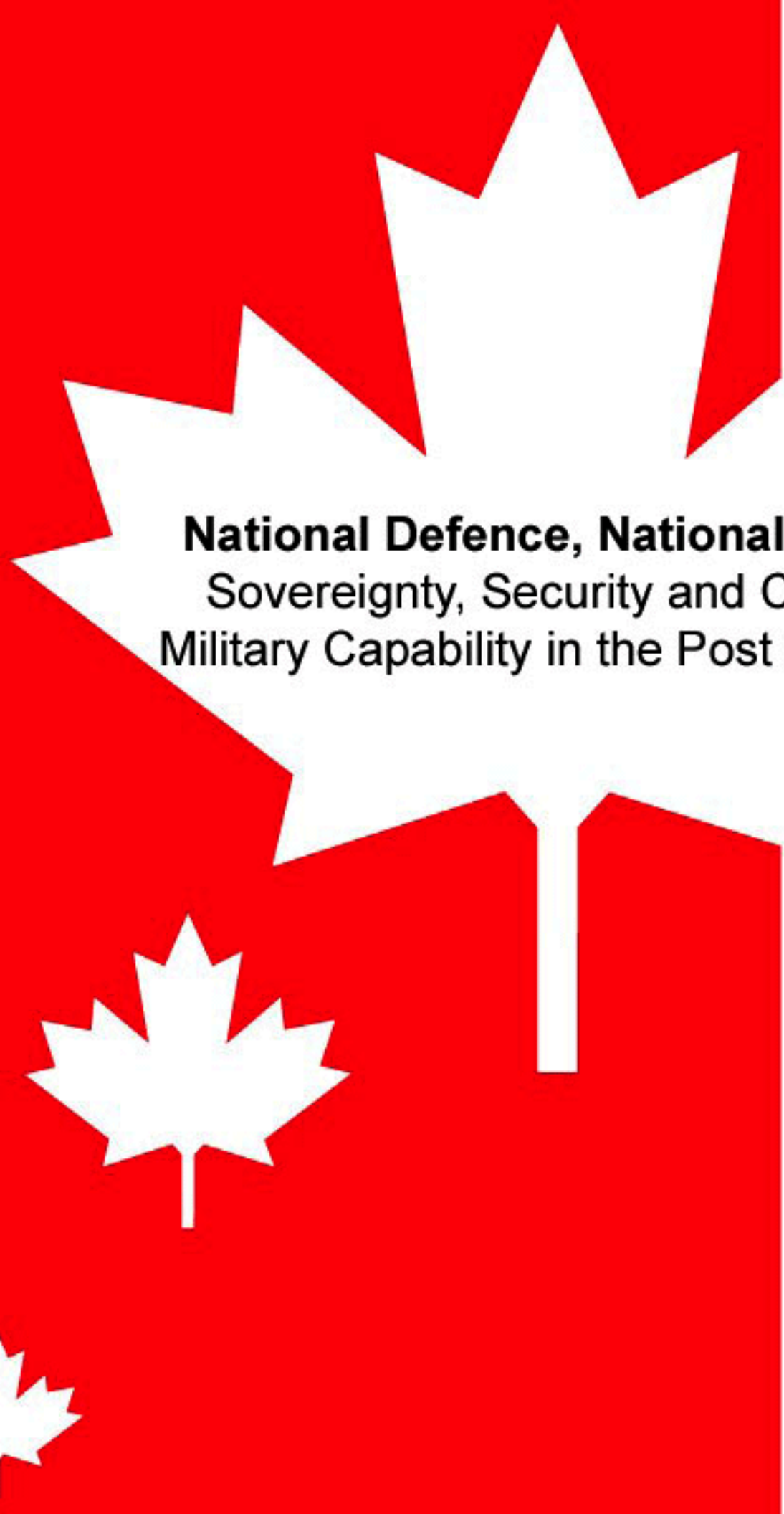
C-MOS (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores)

CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico)



## **Considerações Sobre o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Marinha do Brasil**

CEPAEx (Curso de Política e Altos Estudos do Exército)  
CPEA Curso de Política e Estratégia Aeronáutica  
C-PEM (Curso de Política e Estratégias Marítimas)  
C-SUP (Curso Superior)  
EB (Exército Brasileiro)  
ECEMAR (Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica)  
EGN (Escola de Guerra Naval)  
EMA (Estado Maior da Armada)  
EN (Escola Naval)  
EUA (Estados Unidos da América)  
ESG (Escola Superior de Guerra)  
FAB (Força Aérea Brasileira)  
FFAA (Forças Armadas)  
MB (Marinha do Brasil)  
MD (Ministério da Defesa)  
NDU (National Defense University)  
ONGs (Organizações Não Governamentais)  
PDN (Política de Defesa Nacional)  
PMD.(Política Militar de Defesa)  
RAM (Revolução nos Assuntos Militares)  
UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas)  
UNIFA (Universidade da Força Aérea)  
URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas)



**National Defence, National Interest:**  
Sovereignty, Security and Canadian  
Military Capability in the Post 9/11 World

National Defence, National Interest:  
Sovereignty, Security and Canadian Military  
Capability in the Post 9/11 World

A Report prepared by the  
**Canadian Defence and Foreign Affairs Institute**

For the  
**Canadian Council of Chief Executives**

Authors:

David J. Bercuson  
John Ferris  
J.L. Granatstein  
Rob Huebert  
Jim Keeley

## Introduction

Since the late 1990s, Canada's relations with the United States have been adversely affected by cuts in the Canadian defence budget and the perception, south of the border that Canada was losing military capabilities. American policymakers often expressed such views to Canadian journalists, Parliamentarians, and defence and foreign affairs officials. American political leaders and ambassadors were more circumspect in their public expressions.

American chagrin centred around two effects of the Canadian defence cuts: growing Canadian inability to share the international burden for ensuring peace and security and Canada's capability and willingness of carrying a fair share of the load for continental defence.

The terrorist attacks of 9/11 sharply increased the American criticism of the state of Canadian defences. The most outspoken critic was none other than United States ambassador to Canada Paul Celucci, but other diplomatic officials and American political leaders have been no less sparing of Canada, even if somewhat less public in their remarks.

Although Canada greatly increased spending on a variety of security measures in the December 2001 federal budget, very little was directed specifically to Canada's military. The Americans took notice. In the United States Secretary of Defense's annual report to the United States Congress on *Allied Contributions to the Common Defense* (United States Department of Defense, June 2002), Canada was singled out as having contributed "less than its *fair share*" among NATO countries of active duty military personnel, ground combat forces, naval tonnage and combat aircraft capability.<sup>1</sup> In virtually all other of the indices by which military contributions are measured in that report, Canada places at or near the bottom.

Canadian defence spending was increased in the February 2003 budget, but no specific provision was made for any expansion of Canada's overburdened military or much needed capital equipment replacement. The actual decline of Canadian military capabilities was more or less arrested, but the budget offered no prescription for recovery. Thus defence remains a major irritant in Canada-United States relations.

National Defence, National Interest was prepared for the Canadian Council of Chief Executives by the Canadian Defence and Foreign Affairs Institute to address the key strategic defence and security issues facing Canada. The overall focus is on what Canada needs to do both to defend its own people and sovereign territory and to contribute to the defence of North America and to global peace and security. The authors are all fellows of the Centre for Military and Strategic Studies of the University of Calgary.

Calgary, Alberta  
1 September 2003.

---

<sup>1</sup> Office of the Secretary of Defence of the United States, Report on Allied Contributions to the Common Defence, June 2002, p. 1-2.

### l) Canada in the World Today

Since the late 1980s Canada has been governed by administrations which placed issues other than foreign policy and defence at the top of their political agendas. Under the current government, Canadian diplomatic activity, military activity abroad in support of Canadian foreign policy, and Canadian international aid have all diminished measurably; Canada's share of defence spending measured as a percentage of GDP is now the second lowest in NATO – a meager 1.1%.

The shrinking of Canada's international capabilities directly undermines Canada's ability to protect its interests and diminishes Canadian sovereignty by limiting Canadian options. From colonial days to now, Canada's ability to have any significant impact on those nations and/or international regimes and/or events which have had major significance for Canada's security, prosperity, and well-being has been directly related to Canada's willingness to play a role in global affairs.

Two significant historical examples are proof of this axiom. Canada's sacrifices in two World Wars and Korea laid the basis for Canada's emergence from colony to full nationhood and earned Canada a seat and a voice in the new United Nations, the International Monetary Fund, the World Bank, the International Atomic Energy Agency, the World Trade Organization, and the North Atlantic Treaty Organization (NATO). Canada's eagerness to play a full role in partnership with the United States in continental defence from August 1940 - with the signing of the Ogdensburg Agreement - through the Second World War and through the Cold War gave Canada equal status with the United States on the Permanent Joint Board of Defence (PJBD), North American Aerospace Defence Command (NORAD), and a plethora of defence production and technology sharing and testing agreements. In each case Canadian opportunities were maximized for; advancing Canadian interests abroad, defining Canada as an independent nation, broadening the Canada-United States partnership, and protecting Canadian sovereignty by convincing the United States to share in decision-making regarding continental defence arrangements.

By engaging other nations, Canadians enhanced national pride while protecting national interests. Pride is essential to a people's sense of self-worth; interests are essential to a people's well-being.

Canada's population base, and thus its manufacturing infrastructure, is too small and too limited in capability to sustain the living standards of Canadians, including the level of government services necessary not only for a good life, but even for survival. Thus Canada must trade.

Canadian trade depends directly on at least three key international factors: 1) a stable international regime that respects and encourages the free flow of people, goods, capital and ideas; 2) a set of international trading rules and conventions that allows Canadians a fair opportunity to sell into or buy from foreign markets; 3) the best access possible to the United States which is far and away Canada's largest customer and likely to remain so.

The more important Canada is thought to be in the international community - the more influential, the more powerful, the more capable of having measurable impact on international events - the easier it will be for the Canadian voice to be clearly heard in those international deliberations which will ultimately have the most impact on Canada itself. This is especially important regarding the deliberations of the one foreign government whose friendship is most important to Canadian interests – the United States.

Importance derives from power. Power can be “hard” – military – or “soft”, in which case it reflects factors such as economic capability, moral authority, cultural influence, etc. Hard and soft power are not mutually exclusive; many experts argue that they are most effective when used in combination.

The Canadian government has made an effort to maintain the nation’s stature despite the decline in resources it invested in the instruments of foreign relations by stressing Canada as a nation most suited to the use of soft power instead of hard power. In Canada, however, “soft power” was often claimed to be in contradiction to hard power and regularly defined as little more than “moral authority.” The adoption of this position by Ottawa coincided with the decision that Canada’s chief international aim was not to protect Canadian interests, but to export Canadian values.

Since some Canadians believe that there are fundamental differences in Canadian and American values, the adoption of a values-based foreign policy had a negative impact on the underlying tone of Canada-United States relations. At the same time, drastic cut backs in Canadian military capabilities reduced Canadian ability to join allies in fighting to sustain a liberal international regime and to play a significant role in continental defence, which is also defence of the United States homeland. Finally, cuts to Canadian aid and cuts to the Canadian diplomatic establishment have further reduced Canadian ability to stay in touch with key governments, make intelligent cases abroad for Canadian policies, and sustain an international reputation Canadians once had for being a generous people.

It is beyond the scope of this report to comment on what concrete measures ought to be taken in re-building the Canadian diplomatic establishment or revamping Canadian aid policy. As far as the Canadian military is concerned, however, this report takes it as a given that the Canadian military serves three purposes: the defence of Canada; the defence of the North American continent in cooperation with the United States; the defence of the liberal international regime of free trade, free peoples, and free ideas which nurtures Canada and reflects basic Canadian values. This trinity of tasks is mutually supporting. Each task is interdependent with the other two. The Canadian Forces must maintain the capability to do all three for the protection of Canada and its people, its sovereignty, its interests, and its sense of self-worth.

The deteriorating ability of the Canadian Forces to carry out any one of these tasks effectively, let alone all three simultaneously, has become a major sore spot in Canada-United States relations. Thus fixing the Canadian Forces is a prerequisite for mending fences with the United States as well as re-establishing

Canada's credibility to wield both hard and soft power in pursuit of its national interests and to protect its sovereignty.

Fixing the Canadian Forces will not be cheap. The state of the Forces has been allowed to deteriorate so far in both size and capital equipment, that considerable expense will be required to both rebuild for the immediate future and provide for the modernization that will be necessary to keep up with the United States, not in size, but in technological capability. For example, although the CF has some very new and very good equipment, much is old and nearing the end of its useful life. The Sea King Maritime Patrol Helicopter is the best but by no means the only example. A list of equipment that is currently within the last quarter of its lifespan includes Canada's four TRUMP destroyers, the M113 Armoured Personnel Carrier, most of the CC-130 Hercules medium range transport aircraft fleet, the two *Protecteur* class naval replenishment ships, and the CP-140 Aurora patrol aircraft. Some of this kit is currently being overhauled and/or upgraded, but the life spans of airframes and ships are limited. Old weapons systems are like old cars. They can be constantly repaired and put back on the road, maybe even retrofitted with some new devices, but they cannot take the place of newer, safer, more efficient, more economical, more technologically advanced vehicles.

Not only is new capital equipment required, so is a 25% expansion of the regular forces from the current 60,000 to 80,000. Force expansion will be expensive. Adding numbers to the CF will add the need for more uniforms, more base housing, better means of training to cope with more people, more kit, more contract employees to perform the non military tasks, etc. In the forces are expanded, the increases would be best spaced out over several stages lasting at least a half decade.

Increased defence spending is a *sine qua non* for a safer, more secure, more prosperous Canada, let alone a Canada that prides itself in doing good works. Canadian productivity depends on markets, on outlets for Canadian enterprise, genius, and productive capacity. Gaining the maximum access to those markets depends, in part, on international stature. Sometimes a better mouse trap isn't enough in a world that still values allegiance and friendship, and determines to take care of one's "own" before taking care of one's neighbours.

Shouldering more of the continental defence burden may not solve Canada's trade disputes with the United States – salmon, shakes and shingles, softwood lumber, live cattle, etc., - but it won't make those disputes worse and it might help solve them through better good will in more of the circles of power that make the key decisions in Washington.

***Recommendation 1) The Canadian Forces are a vital instrument of national defence and sovereignty and a key implement for the achievement of Canadian national goals at home and abroad. A strong and modern military, designed specifically to meet Canada's security and foreign policy needs, will serve Canada's pride and Canada's interests. It is, therefore, incumbent on Canadian governments to ensure that Canada's military***

***forces are well-funded, equipped to the highest standards, and recruited and trained to fight alongside the best, against the best.***

## II) American Military Power Today

Today, the United States has an unprecedented position as a power. It is far stronger than any other country ever has been and it has no rivals at hand or in sight. Once there were small powers, medium and large ones. Now there is one great power and the rest. Since the cold war ended, United States administrations have found foreign relations problematical. In general, they have used four major approaches to international issues: the elder Bush's attempt to lead the world to a new order through old institutions; a multilateral Clintonian variant of the Bush Sr. policy; George W. Bush's initial move toward unilateralism, isolationism and a narrow focus on using American power to preserve its interests; pursuit of absolute security and *realpolitik* since the terrorist attacks of 9 September 2001.

The Bush administration's new policy assumes the world is full of threats, the United States may be the victim of surprise attacks, it believes its enemies now see weapons of mass destruction as weapons of choice. Thus the United States must develop ballistic missile defence ( Ballistic Missile Defence ) and Homeland Security. It must defend United States interests and world stability by assuring allies, dissuading future military competition, deterring threats and creating what the United States military calls full spectrum dominance or the ability to defeat all comers at all levels of conflict across the world. The United States, the only possible world leader, has the duty to block anyone from becoming a rival and to destroy any threat before it acts, unilaterally and preemptively, if need be. The Rumsfeld doctrine, that the United States can be credible only if it "rule[s] out nothing in advance—including the United States of ground forces", has replaced the "Weinberger" and "Powell" doctrines, which asserted United States forces should be committed to hostilities only if Americans were willing to pay a high price to further vital interests.

United States defence spending fell by 33% between 1989-2000, though it remained by far the world's largest, allowing it to greatly increase its lead over the pack. Meanwhile, the United States forced the pace of power by following the Revolution in Military Affairs. Crudely defined by the formula "precision weapons + IT=Revolution in Military Affairs", the idea is that good use of changes in technology can revolutionize armed forces, power and war. The United States pursues forces with "dominant battlespace awareness" and unparalleled flexibility of command, aiming for speed and the ability to get inside enemy's decision cycle before he is able to mount a coherent defence. It envisages a fine tuned machine, using netcentric warfare (i.e., forces organized via the internet), a "sensors to shooters" system and "one shot one kill" weapons, to strike targets precisely and immediately. This will require a large number of costly weapons and IT systems and trained personnel. Through the Revolution in Military Affairs, the United States plays its strengths in high technology against the weaknesses of most other states. To dissuade competition, it deliberately is raising the entry



cost for the Revolution in Military Affairs and thus for rivalry with the United States.

One must separate rhetoric from reality with the Revolution in Military Affairs, since exaggeration is central to its politics and to United States strategy. Advocates overstate the Revolution in Military Affairs to build their case for it, as the United States does to convince others they cannot threaten or match it. In fact, the Revolution in Military Affairs has done many things, but not everything. Wars in Iraq and Afghanistan suggest the Revolution in Military Affairs has multiplied United States strengths without reducing its weaknesses. It owns airpower and sea power; it can strike targets with unprecedented speed, range and precision and demolish most third world armies; its conventional units are among the world's best, matched by few others—the United States probably has over half of the world's best ground units; yet it is no better able than before to handle guerrillas, terrorists or peacekeeping. It can conquer countries better than control them. United States power has its limits, and it cannot solve all its problem by itself. The United States aims to be able to handle two major threats at the same time. At present, the needs to garrison Iraq and monitor North Korea absorb virtually all its ground forces. It could meet any third problem only by cannibalizing its forces or cutting its commitments elsewhere. Its ground forces and military budgets are unlikely to grow, nor its commitments and threats to shrink.

How far and fast the United States will pursue the Revolution in Military Affairs is unclear. All-out pursuit of the Revolution in Military Affairs will be costly, make existing and world-leading American forces obsolete, and perhaps force the United States into an arms race against itself alone. Much of the United States military opposes “transformation”, which will slow if the United States reduces its present share of GNP allocated to defence ( 3.5 % ). That is likely to happen, unless there is an enemy in sight. Yet no matter how fast or far the United States moves, it will do more than anyone else, the only question being—by how much? By 2002, United States defence spending equaled the next 15 countries combined. No other military matches its reach or power. After the 2003 Iraq war, British and Australian defence officials questioned whether they could retain their positions relative to the United States without massively increasing their defence budgets.

The United States is defending itself and its interests; the world leader needs power. Still, its policy will create problems, in unavoidable and unintended ways. The Bush administration distorts the strength during the foreseeable future of possible rivals, especially China or of rogue states with Weapons of Mass Destruction. The United States aims to become absolutely secure, which will make everyone else subordinate. Its attempts to achieve these aims threaten others: “peacetime forward deterrence” is intended exactly to forestall conventional attacks on itself, while Ballistic Missile Defence may eliminate the ability of any state except Russia or possible China to use Weapons of Mass Destructions against the United States (which could still annihilate them). Other states may react to these dangers in ways which threaten the United States. Its attempts to defend itself against Weapons of Mass Destructions will drive others

to acquire them. Interventions abroad will create enemies which strike back. A world run by “coalitions of the willing” maximizes Washington’s bargaining position against everyone, foes or friends, but to counter such coalitions, other states may adopt alignments which challenge the United States.

***Recommendation 2) A technologically advanced, well-equipped, well-trained, numerically robust, and combat-capable Canadian Forces is essential to good overall Canadian-American relations. Thus the CF must be financed, equipped, trained, and maintained in sufficient numbers as to be capable of helping the United States defend the North American Continent on land, at sea, in space, and in the air, and of helping to fight international terrorism and maintain international peace and democratic values.***

***Recommendation 3) To achieve this overall goal, the Canadian Forces must be funded at levels sufficient to support expansion of the current force and the purchase of required capital equipment. Future funding must be maintained at levels which will enable the CF to ensure cutting edge training of all its elements and command structures and to guarantee that major combat, logistics, and communications components of the CF are interoperable with those of the United States military.***

***Recommendation 4) Since the Canadian Forces cannot hope to match the United States military in the full range of the current Revolution in Military Affairs, it must identify the specific specializations it wishes to develop to complement or supplement United States requirements, such as the Navy has done regarding anti-aircraft protection capabilities for United States carrier battle groups.***

### III) The Canada-United States Defence Relationship in Historical Perspective

Canada’s current defence relationship with the United States can only be understood within the larger historical context of Canada-United States defence relations.

Formal Canadian-American defence relations date to August 1940 and the Ogdensburg Agreement between Prime Minister William Lyon Mackenzie King and President Franklin D. Roosevelt which established the Permanent Joint Board on Defence (PJBD). The PJBD is supposed to coordinate continental defence at the highest political levels, reporting directly to the President and the Prime Minister. After the Second World War the continental defence relationship continued with the adoption by both countries in early 1947 of PJBD Recommendation #37. The recommendation provided for a wide range of joint defence activities from weapons testing to exchanges of personnel, to joint planning. A number of other bodies were subsequently established including the Military Cooperation Committee in 1946 and the North American Air (now Aerospace) Defence Command (NORAD) in 1957.

Overall the post Second World War defence relationship can be said to have had four distinct phases. In the first, lasting from roughly 1945 to 1949, the Canadian north's strategic importance was recognized, but the Soviet Union possessed neither long range bombers nor atomic weapons. The second phase began with the first Soviet nuclear test in 1949 and the appearance of long range Soviet bombers with one-way capability to reach North American targets. In this period, Canada and the United States built three radar lines across Canada, the Royal Canadian Air Force acquired a significant anti-bomber capability and NORAD was instituted. Canada was a very important part of United States defence planning.

The third phase began in the early 1960s with the acquisition by both the United States and the Soviet Union Intercontinental Ballistic Missiles (ICBMs) and the Soviet achievement of nuclear parity with the United States. This was the era of Mutually Assured Destruction. Canada's importance to the United States diminished since no defence was possible against nuclear-tipped ICBMs; MAD itself was the defence.

This is now the fourth era; the post 9/11 world in which Canada has once again assumed tremendous importance in United States defence planning. Put simply, Canada is a portal to the United States and much of the infrastructure of the two nations is now intertwined, from the air traffic control network to the power grids that connect Quebec to the United States north east. The United States is vulnerable in, and through, Canada.

The United States has addressed some of its continental military vulnerabilities through the establishment in the fall of 2002 of NORTHCOM. NORTHCOM is an entirely American joint command responsible for the coordinated deployment of United States land, sea and air forces in coastal waters and on the land mass of North America. It joins a number of other long-established United States joint commands, some of which are regional such as CENTCOM (United States Central Command), SOUTHCOM (United States Southern Command), or USEURCOM, (United States European Command). The commander of NORTHCOM is also the United States Commander of NORAD while NORTHCOM's headquarters are co-located in Colorado Springs.

***Recommendation 5) As a matter of decided policy, Canadian governments must play as full a part as is possible in the defence of North America and should stress that the most important mission of the Canadian Forces is not only to protect Canada, but also the United States also. Active measures must be taken, and new means actively sought, to ensure that Canada's coastal waters, airspace, and land mass be denied to those who would harm both countries.***

#### IV) Canada's Defences Today.

Canada's defences are heavily dependent on the United States. By the start of 2003 Canada and the United States had entered into more than 2,500 military accords. There are currently over 80 treaty level agreements, 145 bilateral military or defence forums, and more than 250 memoranda of

understanding governing defence relations between the two countries. The entire apparatus governs joint defence activities of all types and gives the Canadian defence industry unprecedented access to United States technology, testing facilities, and markets. The most recent addition to the apparatus is the Canada-United States Joint Planning Group established in December, 2002. It is located at NORAD headquarters and is headed by Lt. General Eric A. Findley who is also the Canadian Deputy Commander of NORAD. It is composed of military personnel from both countries and is mandated to coordinate continental maritime surveillance and to prepare detailed contingency plans and mechanisms for emergency response by land or sea to attacks in North America. NORAD is still responsible for the air response. The Planning Group was specifically intended as an interim link between NORAD and the new NORTHCOM. It has a two year mandate.

The PJBD nominally continues as the highest level planning body for continental security at the political level. It recently celebrated its 60th anniversary. But although the Board is on paper as important today as it was in times past, there is a distinct feeling in American circles that it has not recently been treated as seriously north of the border as it continues to be to the south.

Since 9/11, Canada has moved to meet the new security threats to North America and to participate in the international campaign to destroy terrorism. The high point of these latter efforts was Operation Apollo, Canada's military response to 9/11. From the fall of 2001 to the summer of 2002 Canada deployed a full naval task force, transport and surveillance aircraft, special ground forces, and eventually a full army battle group, which participated in ground operations near Kandahar under American command, to Op Apollo. Currently Canada has committed some 1900 troops for two six months rotations to the NATO-administered International Security Assistance Force in Kabul.

The major limit to Canada's ability to deploy military assets either in continental defence or in overseas operations is the small size of the Canadian military and the state of some of its key equipment. For example, the approximately 9,000 personnel of the navy are not enough to operate all of Canada's ships; one destroyer is often "alongside" due to personnel shortages. The figures used here are for personnel not assigned to "purple" or joint staff positions – positions in which, for example, an army colonel might serve alongside an air force colonel and a navy commander in planning for a future operation of a particular type. There are also shortages in key trades. There are some 20,000 personnel in the army, but only 12,000 or so are designated as deployable. Given the military rule of thumb that only about a third of deployable forces can be fielded at any one time, Canada can only send one of its three regular force brigades overseas (approximately 4000+ troops), and that slowly because the military possesses only limited sea or air transport capability. Canada has no naval transports and some two thirds of Canada's mid-range air transport fleet, made up primarily of the CC-130 Hercules aircraft, are normally out of action due to maintenance. Only one of Canada's CF-18 fighter jets has been partially upgraded to allow it to participate in air operations with United States forces; the other 79 are being upgraded over the next three years. The

diminished fleet (Canada could once deploy over 130 of these fighters) will require a further upgrade between 2006 and 2010.

These factors and others severely limit Canadian defence capabilities. That has a direct impact on United States continental defence planning and an indirect impact on United States efforts to build “coalitions of the willing” for operations such as the war in Iraq, whether under NATO auspices or not. In the latter case Canada simply has very little it can contribute. Canada’s current defence posture undermines the nation’s most important international interest – good relations with the United States. That posture won’t change without the enunciation of a clear, long-term defence policy that responds to current and predictable realities and the additional resources required to fulfill that policy.

***Recommendation 6) The government must put an end to interminable delays and arbitrary interludes between Defence White Papers. Such papers should be issued on a regular basis - at least every five years.***

#### V) Possible options for Cost Efficiencies in the CF

Although rebuilding the Canadian Forces as a highly effective military serving Canada’s national interests will be costly, there are a number of policy options that should be explored for possible greater cost efficiencies. These include force structure reform, greater jointness, new command arrangements, greater reliance on reserve forces, a more consistent and cost effective approach to procurement.

##### 1) Force Structure Reform

Little attention has been paid to the operational structure of the Canadian Forces since the unification of the forces in the 1960s. Part of the original aim of unification was to produce a single military in which land, sea and air elements or environments would train and fight together as needed. That was the purpose, for example, of placing Canada’s tactical fighter squadrons under the authority of Mobile Command (i.e., successor to the Canadian Army and precursor to today’s Land Force Command). By the late 1970s, however, that aim had fallen by the wayside. The structure of the Canadian Forces today is quite conventional and harkens back to the pre-unification era of an army, a navy and an air force. Other nations, especially but not solely the United States, have sought greater efficiencies in procurement, recruitment, training and operations through reform of all or parts of their military forces or by identifying specialization or niche roles that their militaries might perform to supplement the military capabilities of larger and more powerful allies. In effect, the Canadian Navy has specialized in developing its air defence capabilities for close to ten years. Canada should examine force structure reform as a means both of possible cost savings and greater operational efficiency.

##### 2) Greater jointness:

“Jointness” means force integration. It can apply to the staffing, administration, training, procurement, recruiting, and operations of Canada’s

military forces, or all these operations at the same time. The United States Marine Corps is a true “joint” force with land, sea, and air elements operating together under a single command. Canada’s “unified” military is not (with few exceptions) joint. Greater jointness can improve operational effectiveness and introduce cost savings. A “joint” helicopter procurement project, for example, would aim to acquire a helicopter that could be used by both sea and land forces interchangeably. In a move to further joint procurement of weapons systems, the United States Department of Defense has now taken over responsibility from the individual armed services for developing new weapons projects from the idea phase onward.

### 3) New Command Arrangements

There has been no comprehensive study of National Defence Headquarters (NDHQ) as an operational force headquarters. NDHQ was a creation of the Cold War era when Canada’s chief overseas military responsibility was to generate forces for NATO. NDHQ’s operational or cost effectiveness as an actual command center has not recently been evaluated.

### 4) Greater Reliance on Reserve Forces

The bulk of Canadian reserve forces are deployed by Land Forces Command (the army). Some 20% of regular overseas army deployments is usually composed of reserves. The army is currently working to reform its reserves and align them more closely to specific army requirements, especially regarding domestic security and emergency response tasks. Yet even after the current phase of reserve reform plans are completed, the army reserves will still be too small, too under-equipped, and too under-trained to assume major operational tasks upon deployment without many months of additional pre-deployment training. If the army reserve were recruited, equipped, and trained to be Canada’s Main Contingency Force (or follow-on force), to be deployed within 90 to 180 days after initial deployment by the regular forces, greater savings and flexibility might follow.

### 5) More cost effective procurement

Major capital acquisitions must be planned years in advance and follow regular rotation schedules. It makes no economic or operational sense to replace an entire fleet of anything at one time, be it jeeps, trucks, frigates or fighter aircraft. Procurement is too important and too expensive not to be reviewed on a regular basis, yet no recent Defence White Paper has done that.

***Recommendation 7) The rejuvenation of the Canadian Forces must include a thorough examination of alternative force structures, niche roles, and other reforms of the entire system of procurement, staffing, recruitment, training, and preparing for operations both to achieve greater cost efficiencies and to improve military effectiveness.***

## VI) Specific Canadian Defence and Security Issues.

### 1) Land Forces

The Canadian army today consists of some 20,000 men and women, organized into three mechanized brigades. Each brigade has three infantry battalions, an armoured regiment, and an artillery regiment, and other supporting arms and services. At first appearance, this seems a satisfactory organizational structure, an army able to train for a variety of roles, defend Canada, and despatch troops abroad.

The reality is far less satisfactory. First, there are three regiments - the Princess Patricia's Canadian Light Infantry, the Royal Canadian Regiment, and the Royal 22<sup>nd</sup> Regiment - each with three battalions. All are understrength, well-below their nominal strength of around one thousand. If a battalion is readied for service abroad, soldiers must be stripped from other battalions of the same regiment or, as the army has been doing for more than a decade, added to units from militia regiments. The reservists, trained up to regular force standards before deployment, have done well in operations, but unit cohesion is nonetheless weakened by last minute additions. This hinders readiness. So too does the posting of trainers to operations which delays recruits and specialists the chance to move into operational postings. This rebounds throughout the army.

Even more troublesome, until this past spring, none of the brigades had trained their units together, the sole way to test leadership, cooperation, and readiness, since the early 1990s. The 2003 exercise at Wainwright was the first opportunity for most senior officers to exercise field command. The brigades have become static formations, absorbed in the minutiae of administering leave rosters, and ordinarily only battle groups, formed around a battalion with added armour, artillery, or engineers, train together and only before deployment. What this means is that while individual skills remain good, the army's ability to act in large units is, the Wainwright exercise aside, untested. This is unsatisfactory.

The shortfall in army training is intended to be addressed when the Canadian Manoeuvre Training Centre is opened at Canadian Forces Base Wainwright in 2006. The Centre will be a computer based manoeuvre warfare training centre not unlike the British Army Training Unit, at Suffield Alberta or the United States Army and Marine Corps training centres in the American southwest. The army plans to permanently base advanced equipment there so that formations can leave their kit behind when travelling to Wainwright to train.

The army's tempo of operations has been much too high since the early 1990s. The army is currently over-extended with the equivalent of a battalion in Bosnia and almost two more just arriving in Kabul. The Bosnia contingent will be drastically reduced over the next 18 months, but the army will still be overextended by having had to support 3800 troops in Afghanistan in just a single year. Today most of the army's units are either serving abroad, just returning, or readying for service overseas. The tempo must be reduced or the army expanded. Since the former will leave the CF even more shorthanded in

the likely event of continued international instability, the latter course – expansion – is the only prudent one for Canada.

At all times, nonetheless, the army must be able to despatch a battle group abroad on short order on Canadian aircraft and Canadian ships, not charters secured on the open market--and follow this up with the rest of a fully-equipped brigade within 60 to 90 days. It must be able to sustain this force, providing reinforcements to replace casualties. It cannot achieve these modest goals today, and this is critical if the CF is to play a role in coalition forces abroad. For homeland defence, even quicker response is needed—the regular force must be able to move troops and equipment anywhere in Canada or North America with 24 hours. Even this is beyond the army's current capability. Should a natural or man-made disaster strike the BC lower mainland, for example, the nearest regular forces, stationed at CFB Edmonton, would be unable to deploy in strength quickly especially if key roads or rail lines were blocked. The reservists in the southern BC area would be difficult to muster in significant numbers and do not currently have either the training or the equipment to handle such a disaster.

The army's reserve, the militia, is the footprint of the army in the community and as such it is the military's first responder to homeland crises. The fact that there are no regular army units in British Columbia, Saskatchewan, Newfoundland, PEI, and Nova Scotia requires the reserves to be strengthened and much better equipped. Fortunately, reserve restructuring is reaching fruition and beginning to produce increased numbers of soldiers and specialists.

Nonetheless funding and equipment shortfalls affect every regular and reserve unit. Canada took its peace dividend well before the end of the Cold War, and for decades equipment renewal has lagged. Tanks are being taken out of service and will not be replaced. Self-propelled artillery is well past its "best before" date, and much of the wheeled vehicle fleet is falling apart. Spare parts are in short supply in every area. On the other hand, the army's new light armoured vehicles – the LAV-III - and its Coyote reconnaissance vehicles are top-of-the-line, and the new clothing coming into use should end embarrassments such as sending soldiers to Afghanistan in 2002 without desert-pattern clothing.

The Canadian Army needs more money, more soldiers, more training, and more equipment. At a minimum, units and training cadres must be brought up to strength by the addition of at least ten thousand men and women and training stepped up. This will cost upwards of \$500 million more a year. At the same time, at least \$2 billion a year for the foreseeable future must be found for new equipment and to improve quality of life for troops.

There is no easy fix for these problems. Canada needs an army for homeland defence and to serve the national interest abroad. This should not, this cannot, be done on the cheap any longer.

***Recommendation 8) When the Canadian Manoeuvre Training Centre (CMTC) opens at CFB Wainwright the Canadian army should train at a much higher tempo, with larger formations, for both conventional and***



***asymmetric warfare, than it has been able to do since the end of the Cold War. To maintain the CMTC's effectiveness, its personnel establishment and its equipment should not normally be drawn upon for either overseas or domestic operations.***

***Recommendation 9) The Canadian Forces must, without delay, acquire strategic lift capability aimed at achieving the goal of sending a combat ready battle (battalion) group overseas, by air, on short notice (no more than seven days) to be followed by a full brigade, by sea, within 60-90 days.***

## 2) The Coastal Maritime Force

Canada has world's longest coastline of 243,792 km on three oceans. It also has one of the largest Economic Exclusion Zones of 3.7 million square kilometres. Its ocean resources are used for a wide-range of activities including from maritime commerce, fishing, oil and gas exploitation, and tourism. Its coastal waters are a potential terrorist attack route into the United States. They are an actual route for drug and people smuggling and other illegal activity that threatens both Canada and the United States.

The monitoring of coastal waters is required for several reasons. Among these are the need to provide Search and Rescue for seafarers in distress; protection against illegal activities including smuggling (people and goods); protection against environmental degradation; the protection of Canadian economic resources such as fisheries. There have been occasions in the past when Canadian maritime forces have defended Canadian interests in its coastal waters. The dispute with Spain in the early 1990s over fish stocks is the best known example of such a requirement.

The tragic events of September 11, 2001 also drove home the need to protect Canadian coastal waters against terrorist activity that could emanate or pass through those waters for attacks on Canada or the United States.

The Canadian capability to fulfil these requirements is spread over a wide range of departments and governments. The Canadian forces rely on its coastal patrol vessels and maritime patrol aircraft for much of its reconnaissance capability. However, other larger units such as the frigates and destroyers can be called upon to provide assistance when necessary. The Canadian Coast Guard also maintains a fleet of vessels including a small number of aging icebreakers that are also used to patrol Canadian waters. On shore, several other agencies including the intelligence sectors of the CF, Canadian Security Intelligence Service and the Royal Canadian Mounted Police all cooperate to share information on maritime activities. There has always been close cooperation with the United States.

Since September 11, 2001 the Canadian Department of Transport was mandated to form the ad hoc Interdepartmental Maritime Security Working Group (IMSWG). It has been given \$60 million over five years for the development of domestic maritime security initiatives. The Working Group has also drafted a Memorandum to Cabinet in which weaknesses of the existing Canadian maritime security system are detailed. The major problem identified so far lies in the

collection and fusion of information. On the bilateral level steps have been taken to improve the existing ad hoc cooperation that exists between Canada and United States. The first step was the creation of the Joint In-Transit Container Targeting Teams that comprise officials from both countries who inspect containers in the major Canadian ports.

The major problem, however, is that while there has been improvement in coordination between Canada and the United States, there is still a vast shortage of maritime platforms from which Canada can protect its coastlines. The personnel of the CF, Coast Guard and other agencies are all highly trained and professional. Cooperation with the Americans is good and has been improving. But the sheer size of Canada's littoral waters and the vast amount of maritime activity that takes place there on a daily basis makes it very difficult to provide adequate surveillance and enforcement capabilities. Canadian coastal enforcement capabilities are small and aging. The 21 maritime patrol aircraft (CP 140 and 140A) are now 23 years old. Some refitting and upgrading of these aircraft is taking place, but the airframes will not last indefinitely. The Coast Guard's six large and medium size icebreakers are also between 34 and 16 years old. The need for major capital replacement expenditures is looming as an absolute requirement for future coastal surveillance and defence.

### 3) The Ocean (or Bluewater) Navy

The development of Canadian maritime forces for use overseas began in the First World War. Canada has continually built and deployed a navy that can operate vast distances from its coast line. This has been done to support its membership in wartime and peacetime alliances. This has created a Canadian navy that is professional, highly competent, has the ability to operate on almost any ocean, and has become one of the most flexible instruments for the pursuit of Canadian foreign and defence policy..

The current navy is built around the four rebuilt Tribal destroyers, twelve frigates, two replenishment vessels, twelve maritime coastal patrol vessels and four submarines. Also included as elements of Canadian maritime forces are Sea-King helicopters and Aurora maritime long-range patrol aircraft. Combined with the high standard of training, this gives Canada one of the most robust small navies in the world.

There are four primary characteristics of the use of Canadian maritime power overseas:

1) Continual support of Canada's commitment to multilateral institutions. The deployment of the navy is proving to be an increasingly popular means for the Canadian government to demonstrate its backing of the United Nations and NATO.

2) Reaching quickly beyond formal institutional obligations in times of crises. The commitment of almost the entire navy for Op Apollo (the war on terrorism) is the most recent and largest scale example of such action. Virtually every one of Canada's frigates and destroyers have been deployed to that theatre of operation at some point.

3) Strengthening interoperability with the United States Navy. The

continuing practise, first initiated in the mid-1990s, of attaching a frigate to an American aircraft carrier battle group has allowed the navy to access United States information and reconnaissance networks that are denied to virtually all other navies.

4) Further development of the task-group concept. A Canadian navy task group consists of 1-3 frigates, a destroyer, and a replenishment vessel operating as a unit. The task group allows the Canadian navy to operate independent of other navies if it so chooses. The group is also a “force multiplier” for each of the individual ships. The capability allows for a distinctively Canadian identity of naval deployments where such is necessary or otherwise desirable. It also has given Canadian commanders a lead position in multinational deployments, as has been demonstrated in the command position assigned to a Canadian during the first Iraq war and during the war in Afghanistan.

The ability of the Canadian navy to operate almost anywhere in the world provides Canada with several key advantages. First the inherent flexibility of sea power means that elements of the navy can be deployed very quickly. At the same time the ability of a ship to act as a self-contained unit means that these vessels can be deployed to a large degree independent of the shore requirements that either land or air units require.

The net effect of these strengths is to give Canada a unique ability to operate at a level that is usually reserved for only the most powerful states. Very few navies outside of the American, French, British, and possibly the Russians retain such capabilities. Canadian decision-makers are aware of this and have drastically increased the number of overseas deployments.

It is very expensive to operate a navy such as Canada’s. To achieve and maintain inter-operability with the United States Navy requires sophisticated communications and reconnaissance systems, high tech weaponry, well maintained sea going hulls and machinery and highly trained personnel. The navy’s small size also denies it the luxury (which is so characteristic of the United States Navy) to allow its personnel to focus so narrowly on one particular trade. Canadian ship board personnel are almost all multi-tasked Jacks-and-Jills-of-all-trades.

In addition, the high operating tempo of recent years has placed tremendous strains on both personnel and equipment. There is now a dire need for “down time” to allow personnel to train and recover. At the same time there is an urgent need to develop several key capital programmes. These include immediate replacement of the maritime helicopters (well past due), the imminent need to replace the replenishment vessels which are the heart of the navy’s task groups, and planning for the re-fitting or eventual replacement of the destroyers and frigates. It simply makes no sense economically or technologically to build or acquire an entire fleet at one time, then allow it to age and “rust out” in lock step. None of the world’s major navies follow this practise.

***Recommendation 10) A national platform recapitalization policy for ships and aircraft must be developed. Canada needs to build or buy both new ships and new aircraft for the Canadian Forces and the Coast Guard***

***through a more rational procurement procedure aimed at avoiding mass rust-out of major equipment at the same time.***

#### 4) Continental Air and Missile Defence

There is no present threat of air attack on North America, though neither Russia nor China has stopped developing their air arms. The upgraded CF-18s, (of which Canada will eventually deploy eighty) can continue to fill the air defence role. Canada has invested some money in the development of the American-designed Joint Strike Fighter, and this might be a replacement for the CF-18s in the next decade. It is worthwhile to maintain a Canadian air defence capability because this is Canada's entrée into NORAD, and NORAD is Canada's main bilateral window into continental defence planning. Moreover, the aerospace defence alliance ensures Canada's continuing access to space-based surveillance from United States satellites.

There is a small credible threat of missile attack (ballistic or cruise) against North America, either from accidental launch or from a "rogue" state. The United States is putting huge efforts into developing a Ballistic Missile Defence to protect itself against such threats and, although Canada was invited to participate early on, the Chretien government delayed entering negotiations until early 2003. By delaying, Canada lost a share in deciding on basing and architecture. No final decision has yet been announced.

For Canada, the Ballistic Missile Defence issue is supremely political. The Bush administration, unhappy with Canada's Iraq War decision and mounting public manifestations of anti-Americanism in Canada, views the issue as a test of Canadian bona fides. Is Canada on-side or not? The Canadian government likely has come to view it similarly and will almost certainly decide to opt-in. The real question is whether Ballistic Missile Defence will be run out of NORAD or NORTHCOM. If the former, Canada will get a real share in those Ballistic Missile Defence decisions that still need to be taken and possibly even enhance Canadian clout in North American defence. This will be a test of Canadian negotiating skill and United States forbearance.

The Ballistic Missile Defence issue is ultimately about sovereignty. Many Canadians, sometimes including the government, believe sovereignty comes from having as little as possible to do with the United States. But the United States has a legitimate interest in defending itself and thus in threats that might approach it from Canadian air (and sea and land) space. As always (whether reluctantly or not) Canada will best serve its interests and its sovereignty by cooperating, by getting a share in the decisions, and by upgrading Canadian military capabilities thereby.

***Recommendation 11) Whenever the United States views a particular defensive measure (such as ballistic missile defence) as vital for the defence of the United States, and proceeds with that project, Canada should consider an active and positive role in the project in order to best protect Canadian national interests.***

### 5) Space

Outer space is vital to Canadian commerce, communications, and defence. Canadian outer space is also vital to the defence of the United States. Space is also perhaps the only means by which all of the geographic territory of Canada can be properly monitored. Canada needs security in outer space to be able to maintain communication both for its public and for its military services. Given its policy of overseas deployments, space based systems are by far the best means by which Canada can remain in contact with its forces.

Though a pioneer in certain aspects of space exploration most of the Canadian space capability was allowed to atrophy in the 1970s and 1980s even though successive defence White Papers recognized the need to provide better surveillance of Canadian territory. Instead Canadian governments focus their efforts on the development of niche roles in space (e.g. the Canadian built arm mounted aboard the United States Space Shuttle). They have also favoured the commercial use of space through the development of the RADARSAT series of satellites.

In 1985, The American Government invited the Canadian Government to participate in the development of its Strategic Defence Initiative (SDI). While the Canadian Government eventually declined the offer, it did allow Canadian companies to participate if they wished. More importantly the offer also led to the first official governmental examination of Canadian space security requirements. In July 1989, the Chief of Review Services tabled a report on Canada's defence space program. This report led to the creation of the Space Defence Working Group (SDWG), which developed a comprehensive defence space policy. Subsequently, the Directorate of Space Development (D Space D) was created in 1997 and placed under the Deputy Chief of the Defence Staff, the third-highest ranking officer in the Canadian Forces. In March 2002 the Department of National Defence announced development of its own surveillance satellite system, named Polar Star. However, Canada still remains largely dependent on the United States for use of its systems.

Canadian space technology is some of the best in the world. When properly supported Canadian researchers have demonstrated an ability to develop state of the art technology. One current example is the Canadian work being done on synthetic aperture radar (SAR). However, there are two major problems that make it unlikely that Canada will soon develop a truly independent space policy to meet Canadian needs. The first problem is the high cost of all space systems. The second and more problematic issue is found in the continued refusal of Canadian governments to seriously examine space policy from the perspective of Canadian and North American security needs. This is especially irresponsible in that the United States has viewed "space" as part of its battlespace for years as have virtually all of the world's significant military powers.

Given the obvious vulnerabilities of the Canadian economy to attacks on Canadian satellites, and the pressing need for up-to-date satellite surveillance of the entire North American land mass for security reasons, it is inconceivable that

Canada aspire to play a full role in North American defence without setting down a comprehensive Canadian policy on the “securitization” of space.

***Recommendation 12) A national surveillance policy must be developed that coordinates Canadian security information gathering both inside and outside the country. The policy should aim to coordinate all of the means of intelligence gathering available to the government from the use of space surveillance to human intelligence. There is also a need to improve the ability to fuse the various sources of information so it can be acted upon in a timely fashion.***

***Recommendation 13) Canada must develop a comprehensive policy on the “securitization” of space without delay.***

#### 6) Interoperability

Interoperability is the capacity of the armed forces of one country to operate with those of another. If Canada’s military is to contribute effectively to either continental defence or American-led operations abroad against the enemies of the secular, democratic, market-oriented world, they must be able to operate together with the armed forces of the United States.

The air force has been cooperating closely with the United States Air Force for a half-century. Since 1957-8, NORAD has united the air defences of the continent under a single joint command, and Canadian procedures are closer to those of the United States Air Force than any other nation’s. Equipment obsolescence is hindering interoperability, however. The air force’s CF-18s are only now undergoing an upgrade (at \$10 million per aircraft) of communications and avionics that will permit them to work with United States fighters and reconnaissance systems.

The navy similarly has been working closely with the United States Navy for a half century, until the end of the Cold War primarily on anti-submarine warfare duties. The change in threat has altered this role, and the navy now operates in the Arabian Sea, the Persian Gulf, and elsewhere. Because Canadian patrol frigates are first-rate, they can work closely with the technologically sophisticated United States Navy. And because Canadian destroyers are large enough to house staff, Canadian vessels can – and do – command task groups, including American, Japanese, and other allied and friendly ships. This is a function of technology and skill, but the Canadian leadership role is threatened by the coming rust-out of our four remaining destroyers, the need for mid-life refits for the frigates, and the imminent retirement of the fleet’s last replenishment vessels. Without a rebuilding programme, the navy is on the cusp of losing its ability to work closely with the United States Navy.

Historically the army was the most reluctant to work closely with United States units. That has now changed. The present Chief of the Land Staff served a posting as deputy commander of a United States Corps, for example, and the Princess Patricia’s Canadian Light Infantry (the Canadian battle group assigned

to Op Apollo) served within an American division. In infrequent exercises, Canadians hold their own with United States troops, but there needs to be more and larger joint training efforts. The army also desperately needs to keep its equipment up to speed with the United States. The key to future interoperability is that all three services must keep pace with the Revolution in Military Affairs. If they do not, they will be left with low-end roles – if indeed they are to have any roles - in future coalition efforts.

***Recommendation 14) The government should mandate that, consistent with the maintenance of a national character of the Canadian Forces, Canada's military should strive for inter-operability with United States military forces.***

#### 7) Command Institutions

NORAD is the only standing Canada/United States bi-national command institution. NORTHCOM is a United States-only command and will remain so. Like other United States regional commands, its mandate is the command of United States forces operating in a defined geographical area that overlies other non-United States territory. SOUTHCOM, for example, covers United States forces operating in Central and South America but completely excludes the military forces of the Central and South American nations. NORTHCOM in itself will not bring Canadian military forces under United States command. But NORAD does, in so far as continental air defence forces are concerned, and that is one reason why some sort of official relationship must be established between NORAD and NORTHCOM. The other reason is that NORAD commands air defence forces only and is not a joint command for maritime or land forces and is not, in itself, a planning body.

At present the Planning Group established in December 2002 supplements NORAD where maritime and land forces are concerned, bridges the gap between NORAD and NORTHCOM, and assumes the planning role for multi-phased, bi-national, continental defence. But the planning group is a stop-gap. Canada must either press for a new all-encompassing bi-national command structure or risk continual subordination and possibly irrelevance in overall continental defence.

One possible suggestion is to establish a dual overall command structure for North America that parallels the NATO/USEURCOM structure. All United States forces deployed in Europe fall under USEURCOM (or EURCOM). Their commander is the Commander-in-Chief, EURCOM. He is also, however, Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), the commander-in-chief of all NATO forces. NATO has a command of its own, and so does EURCOM. The former is a multinational command, the latter is an American command. Those European forces designated as under the NATO umbrella are under the ultimate operational command of SACEUR, those which are not remain under the command of their own national authority.

Since the initial stages of the First World War, Canadian forces abroad have always fallen under the operational command of the largest partner in

whatever coalition Canada joined. At the same time, however, ultimate political control, as well as administrative control, has remained under a Canadian command authority. Such is the case now; the Canadian troops now in Afghanistan, for example, are ultimately under the operational command of the International Security Assistance Force commander, but under the political and administrative command of the Minister of National Defence, exercised through the Chief of the Defence Staff, via the Deputy Chief of the Defence Staff. Were a EURCOM/NATO system established for North America, Canadian forces abroad would operate under the designated coalition commander, as they do now, but those Canadian forces assigned to continental defence would ultimately be commanded by the commander-in-chief of the yet to be designated North American command

***Recommendation 15) Canada should take the lead in seeking to establish an overall military command structure for continental defence that will bring all land, sea and air forces devoted to such defence under one new bi-national command system that will operate in tandem with the United States' NORTHCOM.***

#### 8) The Security Perimeter

One of the greatest challenges in the post 9/11 world is the protection of states' borders and their sovereignty against a threat that knows no borders and which uses the technology of globalization to attack at widely separated points around the globe.

This complicates the ongoing Canadian conundrum when confronting United States continental security needs: Canada cannot provide total defence of its own territory, nor provide complete safety to the United States, while maintaining current standards of social programs and the standard of living. Though the risk of American interference in Canadian domestic issues has always been low due to shared liberal democratic values, the United States search for security against international terrorism could lead to such intervention unless Canada meets United States expectations of what a good partner should contribute to continental security.

The new nature of the threat to the United States means that the entire perimeter of North America must somehow be protected. Although in general Canadian decision-makers have had a more limited view of the need to strengthen North American borders against threats, they have been forced to take the full range of United States concerns seriously since failure to do so could result in significant disruption of the north-south trade flow with major negative consequences to the Canadian economy.

The nature of all binding international agreements is that they involve the surrender of some degree of national sovereignty in exchange for larger purposes. Thus Canada's entry into agreements for the common defence of the borders of North America has resulted in surrendering small elements of Canadian sovereignty, however uneasily. One of the most successful examples of this is the development of the *Smart Border Initiative*. This is a multi-million



dollar initiative by which Canada has attempted to address American concerns of terrorists entering the United States through Canadian-American borders. Canadian officials, while sensitive to this possibility, have been more concerned about minimizing the disruption to the multi-billion dollar trade between the two states. Thus a system of pre-clearance that involves officials from both countries has been created. In effect, Canada has surrendered some decision-making capability (i.e., sovereignty) by allowing American officials to be involved in the screening of trade before it leaves Canadian territory. However, the benefit is that the economic dislocation between the two states is kept to a minimum.

There are other initiatives that are based on similar trade-offs. One of the more controversial is the development of the Joint Planning Group mentioned above in section IV. Some of the initiatives this group is working on will most definitely involve a surrendering of even more sovereignty by both states (possibly temporarily) in the event of a specific catastrophic event.

The ability of Canada to enter into agreements with the United States to protect North America's borders enables Canada to ensure that its economic security is protected and maintained at a very high level. These agreements also work to the United States' advantage in that they allow for the protection of its borders without serious inconvenience to American consumers or damage to the United States economy. The challenge to Canada will be to convince American leaders that it is in their interests to allow for continued strong economic relations in exchange for greater efforts by Canada to protect its own boundaries. There is always a danger that if these arrangements are not carefully monitored, Canadian interests could be negatively affected by the United States.

The basic challenge for Canadians is how to surrender as little sovereignty as possible by taking continental defence initiatives on their own and also to ensure that when the surrender of some sovereignty in some areas is absolutely required, it is done in such a manner that the overall national interest is actually enhanced by gains in other areas.

This leaves Canadian leaders with the need to consider the idea put forward by the former Canadian ambassador to the United States, Alan Gottlieb for the *Grand Bargain*. . So far the government has not seriously considered the possibility of such a "big idea." But whether or the eventual relationship between Canada and the United States is defined by one sweeping agreement or not, Canadians must convince the United States that Canada's vital interests are compatible with those of the United States. Canada must work to put arrangements in place that ensure it some opportunity for input in United States economic and security policymaking before United States domestic interests that are antipathetic to such arrangements can shut Canada out.

#### 9) Terrorism, Weapons of Mass Destruction

Weapons of Mass Destruction can cause large-scale damage and immediate casualties, including large numbers of fatalities. Nuclear weapons, and high-quality chemical and biological weapons, are the focus of concern; less-capable chemical and biological weapons, and radiological weapons (including dispersals from breached nuclear facilities), may create local or large-scale

disruptions, but without immediate major loss of life. Weapons of Mass Destruction capabilities are becoming available, in at least crude form, to growing numbers of states and non-state actors. Nuclear explosives are well beyond the capabilities of almost any terrorist group, unless stolen, purchased or acquired with state assistance. The most sophisticated and well-funded groups could possibly produce high-quality chemical and biological weapons. Less-demanding disruptive weapons are within the reach of some terrorist groups, with some examples already known. Their production could draw on locally-available materials (e.g., chemicals, radioactive sources). Attacks on North America from outside are likely to be via smuggling (for non-state actors) or, for states, via aircraft and long-range ballistic missiles (which some states have or are seeking).

Most terrorist attacks in North America are likely to be domestic and “conventional.” Non-Weapons of Mass Destruction terrorist or similar activities in Canada would likely be local and small-scale (e.g., eco-sabotage in British Columbia). Aside from instances on First Nations reserves, the last major deployment of Canadian Forces in response to domestic terrorism was the October Crisis of 1970. However, catastrophic non-Weapons of Mass Destruction attacks are possible, as September 11, 2001 shows, and would require a scale of response similar to a Weapons of Mass Destruction attack. So far, terrorist Weapons of Mass Destruction threats have generally been hoaxes.

Currently, the Canadian Security Intelligence Service lists 31 international groups under scrutiny within Canada. More significant groups may use Canada for fundraising and other support activities (e.g. for secessionist efforts), but are unlikely to attack in Canada, or Canadians *en masse* (the Air India bombing is a significant exception, but no major re-orientation of Canadian thinking on responding to terrorism seems to have followed from this). Some groups, including those with Weapons of Mass Destruction hopes, might attack Canada (especially as an ally of the United States), or hope to use Canada as a base for access to the United States. Responding to these various threats is primarily a matter for law enforcement and surveillance agencies, but handling cross-border threats to the United States is crucial to our defence and wider relations.

At present the Canadian Forces may be used to protect certain sites (e.g., nuclear facilities). Other response assets could include the Joint Nuclear, Biological and Chemical Defence Company (in formation – currently the Nuclear, Biological Chemical Response Team stationed at CFB Borden), Disaster Assistance Response Teams; and regular and reserve forces. The Federal Government has other assets, as well. The most crucial immediate assets are local first responders, supplemented by locally-available regular and reserve forces. National assets require quick transport and the ability to co-ordinate effectively with local responders. The JNBCDC may ultimately consist of about 100 personnel, capable of providing a limited supplement to local and other agencies. It will be deployed at Trenton. Disaster Assistance Response Teams, each consisting of about 190 personnel, capable of operating for 30-40 days on largely an “outpatient” basis, are assembled on short notice. With equipment pre-positioned in Trenton, they deploy by Hercules or Airbus. First responders

(municipal police, fire and emergency services) will be trained at Suffield for chemical or biological incidents.

Although special army reserve units will eventually be trained and tasked to react quickly to domestic terror threats in coordination with these first responders, this capacity is only in the planning stages. Much remains to be done by way of forming such units and training and equipping them. Even then, there are still obstacles to their quick use, primarily in the form of antiquated legislation which still governs reserve call outs to aid civil authorities. Some changes to the legislation have been proposed by the government, but even if those changes are carried out, the basic legislative structure will still be in place.

***Recommendation 16) Locally-available Canadian Forces response assets – essentially regular and reserve forces – should be adequately trained for response roles, promptly available to supplement trained local first responders, and able to co-ordinate effectively with local first responders on either side of the Canada-United States border.***

***Recommendation 17) Canadian Forces disaster national units – essentially the Disaster Assistance Response Teams and the Joint Nuclear, Biological and Chemical Defence Company of the Canadian Forces – must have adequate capabilities, be transportable quickly, and be able to supplement and work effectively with local first responders, other Canadian Forces response assets, and other Canadian Government departments. They should train regularly with their United States counterparts and be capable of instant deployment on either side of the Canada-United States border.***

#### 10) Cyberwar

Cyberwar may be defined as “defending and attacking information and computer networks in cyberspace as well as denying an adversary’s ability to do the same.”<sup>2</sup> Cyberwar attacks could be by individuals, groups or other states. Several examples exist, and cyberwar is now part of the military doctrine of several states. Attacks could come from within an affected organization or through the Internet. They may be undetected, indistinguishable from “ordinary” intrusions or from an indeterminate location. Their consequences could range from local to international, and from inconveniences to large-scale disruptions of information and other services or physical consequences if industrial processes and controls are affected. The military could face attempts to disrupt its C<sup>4</sup>ISR and administrative systems.

Responsibility for protecting computer systems falls especially on their users and owners, though some protective functions are found in the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness (OC�PEP), and in the Communications Security Establishment’s (CSE) information technology security section (for government computer systems). The CSE is enhancing its

---

<sup>2</sup> Steven A. Hildreth, "Cyberwarfare," CRS RL30735, June 19, 2001, summary page

capabilities. Disaster Assistance Response Teams, regular and reserve forces could become involved in cases of significant physical consequences. Again, the ability to respond promptly and adequately, and to co-ordinate effectively with each other and with other agencies, is essential. The costs of intrusion defences and response capabilities could be very high, as might be the costs exacted by the attacks themselves.

As terrorist organizations may use the Internet to organize and fund their activities, and as other states might be vulnerable to cyberwar attacks, Canada might consider an offensive capability, again likely a high-cost undertaking. Whether defensively or offensively, Canada must co-ordinate with its NATO partners and with other interested states in preparing for cyberwar.

***Recommendation 18) Designated Canadian Forces response units should be capable of acting quickly and effectively with United States agencies in cross-border situations. Canada should be capable of monitoring and controlling Canadian space, air, waters and borders effectively, in co-ordination with the United States. Adequate computer protection may also hinder both cyberwar attacks on Canada and use of Canadian networks as routes to attack the United States.***

#### VII) Conclusions and Recommendations.

Canada is today uniquely exposed to a people of unparalleled power, bent on protecting itself. Canadian interests are not identical to American ones. American power can be a problem for Canada, less through intention than effect. The United States will not want to threaten Canadian vital interests, but its actions may well do so. If the United States makes enemies, they will surely become Canada's or seek to use Canada against the United States. If the United States pursues absolute security, that must include Canada. The Revolution in Military Affairs multiplies American reach and power and increases Canadian problems. Its entry costs are high. If Canada simply seeks to maintain the status quo in relation to the United States military it will need to replace most of its major weapons systems while also making major investments in IT and personnel to fit them and the CF for the Revolution in Military Affairs. This burden will magnify stresses between the services. The navy and to a smaller extent the air force can now operate integrally with the United States Navy and United States Air Force in selected areas, but will maintain that ability only at great expense. If the army seeks similar abilities, it may result in a small, high cost, and high tech land force, useful for cooperating with the United States, but not much else.

To follow the Revolution in Military Affairs will increase Canadian defence expenses; to ignore it will make the Canadian military its unintended victim. There is a historical parallel. The British naval Dreadnought revolution of 1905 and after was aimed at maintaining technical and qualitative naval superiority over Germany. At the same time, however, it rendered the French and Dutch navies obsolete at a single blow. The Revolution in Military Affairs, aimed at American enemies, could disable Canada by accident. If this happens, Canada

will be seen as a source of threat to the United States, and of contempt. Canada will pay for this failure in many ways.

Canadian defence policy fits the pre-9/11 world. The global environment has changed, so must Canadian policy. The CF must protect Canadian interests. In order to stand still, Canada must pay more; it can hardly let CF strength decline any further. Canada cannot become a security threat to the United States by default. Nor can it allow the United States to believe that it can simply disregard Canadian interests. If security trumps trade, Canada must learn how to win without trumps, or get some. Defence is a form of diplomacy. Canada must invest in areas of power where it can have a comparative advantage, where the United States needs help, and Canada can provide it, cost-effectively. The biggest lacunae in American power are its need for allies, and for power to occupy ground over the long term. Canada can help provide both.

Canada has a unique position as an ally—it is more essential than any other country to Ballistic Missile Defence and Homeland Security, the cores of United States security. Canada's armed forces are more compatible with American ones, and more integrated in key aspects of United States defence policy, than most other nations' forces.

Only a clear long-term policy will let Canada use its forces to defend its interests, and be a source of national strength, rather than weakness. Without such a policy, and the financial commitments that will go with it, Canada will face continual pressure to make expensive niche investments which suit this nation less than the United States – such as Ballistic Missile Defence – dissipating Canadian resources and putting disconnected bricks in a wall of wholly American design, instead of a cohesive and effective one of our own.

***Recommendation 1) The Canadian Forces are a vital instrument of national defence and sovereignty and a key implement for the achievement of Canadian national goals at home and abroad. A strong and modern military, designed specifically to meet Canada's security and foreign policy needs, will serve Canada's pride and Canada's interests. It is, therefore, incumbent on Canadian governments to ensure that Canada's military forces are well-funded, equipped to the highest standards, and recruited and trained to fight alongside the best, against the best.***

***Recommendation 2) A technologically advanced, well-equipped, well-trained, numerically robust, and combat-capable Canadian Forces is essential to good overall Canadian-American relations. Thus the CF must be financed, equipped, trained, and maintained in sufficient numbers as to be capable of helping the United States defend the North American Continent on land, at sea, in space, and in the air, and of helping to fight international terrorism and maintain international peace and democratic values.***

***Recommendation 3) To achieve this overall goal, the Canadian Forces must be funded at levels sufficient to support expansion of the current force and***

***the purchase of required capital equipment. Future funding must be maintained at levels which will enable the CF to ensure cutting edge training of all its elements and command structures and to guarantee that major combat, logistics, and communications components of the CF are interoperable with those of the United States military.***

***Recommendation 4) Since the Canadian Forces cannot hope to match the United States military in the full range of the current Revolution in Military Affairs, it must identify the specific specializations it wishes to develop to complement or supplement United States requirements, such as the Navy has done regarding anti-aircraft protection capabilities for United States carrier battle groups.***

***Recommendation 5) As a matter of decided policy, Canadian governments must play as full a part as is possible in the defence of North America and should stress that the most important mission of the Canadian Forces is not only to protect Canada, but also the United States also. Active measures must be taken, and new means actively sought, to ensure that Canada's coastal waters, airspace, and land mass be denied to those who would harm both countries.***

***Recommendation 6) The government must put an end to interminable delays and arbitrary interludes between Defence White Papers. Such papers should be issued on a regular basis - at least every five years.***

***Recommendation 7) The rejuvenation of the Canadian Forces must include a thorough examination of alternative force structures, niche roles, and other reforms of the entire system of procurement, staffing, recruitment, training, and preparing for operations both to achieve greater cost efficiencies and to improve military effectiveness.***

***Recommendation 8) When the Canadian Manoeuvre Training Centre (CMTC) opens at CFB Wainwright the Canadian army should train at a much higher tempo, with larger formations, for both conventional and asymmetric warfare, than it has been able to do since the end of the Cold War. To maintain the CMTC's effectiveness, its personnel establishment and its equipment should not normally be drawn upon for either overseas or domestic operations.***

***Recommendation 9) The Canadian Forces must, without delay, acquire strategic lift capability aimed at achieving the goal of sending a combat ready battle (battalion) group overseas, by air, on short notice (no more than seven days) to be followed by a full brigade, by sea, within 60-90 days.***

***Recommendation 10) A national platform recapitalization policy for ships and aircraft must be developed. Canada needs to build or buy both new***

**ships and new aircraft for the Canadian Forces and the Coast Guard through a more rational procurement procedure aimed at avoiding mass rust-out of major equipment at the same time.**

**Recommendation 11) Whenever the United States views a particular defensive measure (such as ballistic missile defence) as vital for the defence of the United States, and proceeds with that project, Canada should consider an active and positive role in the project in order to best protect Canadian national interests.**

**Recommendation 12) A national surveillance policy must be developed that coordinates Canadian security information gathering both inside and outside the country. The policy should aim to coordinate all of the means of intelligence gathering available to the government from the use of space surveillance to human intelligence. There is also a need to improve the ability to fuse the various sources of information so it can be acted upon in a timely fashion.**

**Recommendation 13) Canada must develop a comprehensive policy on the “securitization” of space without delay.**

**Recommendation 14) The government should mandate that, consistent with the maintenance of a national character of the Canadian Forces, Canada’s military should strive for inter-operability with United States military forces.**

**Recommendation 15) Canada should take the lead in seeking to establish an overall military command structure for continental defence that will bring all land, sea and air forces devoted to such defence under one new bi-national command system that will operate in tandem with the United States’ NORTHCOM.**

**Recommendation 16) Locally-available Canadian Forces response assets – essentially regular and reserve forces – should be adequately trained for response roles, promptly available to supplement trained local first responders, and able to co-ordinate effectively with local first responders on either side of the Canada-United States border.**

**Recommendation 17) Canadian Forces disaster national units – essentially the Disaster Assistance Response Teams and the Joint Nuclear, Biological and Chemical Defence Company of the Canadian Forces – must have adequate capabilities, be transportable quickly, and be able to supplement and work effectively with local first responders, other Canadian Forces response assets, and other Canadian Government departments. They should train regularly with their United States counterparts and be capable of instant deployment on either side of the Canada-United States border.**

***Recommendation 18) Designated Canadian Forces response units should be capable of acting quickly and effectively with United States agencies in cross-border situations. Canada should be capable of monitoring and controlling Canadian space, air, waters and borders effectively, in coordination with the United States. Adequate computer protection may also hinder both cyberwar attacks on Canada and use of Canadian networks as routes to attack the United States.***