

UNIVERSIDAD DE PALERMO

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

TRABAJO DE INTEGRACIÓN FINAL

**LA ESTRATEGIA DE DEFENSA DEL BRASIL COMO PARTE DE
SU GRAN ESTRATEGIA.**

Periodo 2008-2012

Bernardo Germán Pascale

Legajo nº 63601

bernardo.german.pascale@gmail.com

Junio 2014

Resumen

Brasil comenzó a realizar un replanteo de su estrategia de defensa a partir de una serie de debates en 2003. De ellos participaron diferentes actores sociales entre los cuales se encontraban representantes del ejecutivo, académicos, estrategas, militares y diplomáticos. Estas reflexiones sobre la defensa brasileña dieron como resultado la publicación de la Estrategia Nacional de Defensa a fines de 2008. La coyuntura política y económica del país; la situación de la región y las características del sistema internacional influyeron y dieron forma a dicho documento. La estrategia no se limita exclusivamente al *aggiornamento* de sus Fuerzas Armadas, sino que está fuertemente vinculada a la Estrategia Nacional de Desarrollo, como también a la Política Exterior brasileña. Este documento representa, bajo nuestra perspectiva, un punto de inflexión en la construcción de poder del Brasil a fin de tornarse una potencia de relevancia mundial.

Palabras clave

Brasil – Poder - Defensa – Seguridad – Política Exterior - Potencias

Emergentes - Desarrollo – Estrategia – Regionalismo

Introducción

En el siguiente trabajo nos proponemos describir y analizar el documento de la Estrategia Nacional de Defensa, Paz y Seguridad para Brasil (de ahora en adelante END). La publicación de dicho documento se da en un momento de estabilidad política, a mitad del segundo mandato de Ignacio “Lula” Da Silva. Camino a ser la sexta economía mundial, debido a su crecimiento sostenido y en parte a la desaceleración de las economías de los países desarrollados (Centro de Investigaciones Económicas y Negocios, 2011). Con una notoria visibilidad internacional, ejemplo de ello es su participación junto a las potencias emergentes más prometedoras en el foro BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) formalizado en 2008. Estas condiciones, sumadas a una coyuntura regional y situación mundial, posibilitaron impulsar una nueva estrategia de defensa con una perspectiva integral en relación a sus intereses nacionales.

Es relevante para el siguiente estudio contextualizar la situación de poder mundial y regional. Para ello es posible pensar la actual estructura del sistema internacional definiéndolo como lo hace Huntington “un sistema uni-multipolar con una superpotencia y varias grandes potencias” (Huntington, 1999). Este autor interpreta que la actual estructura no puede ser pensada en los términos de unipolaridad, bipolaridad o multipolaridad, por lo cual conceptualiza un híbrido. Esto implica que si bien existe un solo hegemon – económico, militar, diplomático, ideológico, tecnológico y cultural – con capacidad de expandir sus intereses al resto del mundo; no pueden ser dejadas de lado del análisis sistémico otras grandes potencias – sobre todo con poder regional - con las que esta superpotencia debe mediar eventualmente (Huntington, 1999). Esta

visión del sistema internacional pareciera ser respaldada por la mayoría de los estudios sobre el tema, que convergen en un aparente fin del momento unipolar (Lara, 2013). Esta caracterización de la estructura sistémica nos parece apropiada para el desarrollo del trabajo, ya que permeabiliza la unipolaridad y permite el análisis de la distribución de poder entre otros actores.

El ejemplo más claro sobre este fenómeno, que ha acaparado el interés de varios analistas de las Relaciones Internacionales, es el de la República Popular China como una posible futura superpotencia. Junto con China, han cobrado relevancia aquellos países denominados “potencias emergentes”, entre las cuales podemos destacar a Brasil, Rusia, India y Sudáfrica (BRICS). En esta configuración, uni-multipolar, siguen teniendo un lugar relevante las potencias tradicionales como Reino Unido, Alemania, Francia y otras naciones aunadas en la Unión Europea, más allá de la delicada situación económica que ésta atraviesa post crisis 2008. Otras potencias asiáticas también podrían ser consideradas, tales como: Japón y Corea del Sur. Es observable también el *aggiornamento* de algunos Organismos Internacionales, así como un importante crecimiento de nuevas organizaciones regionales y foros, de los cuales participan muchos de estos países mencionados anteriormente. Éstos, si bien muchas veces cuentan con una laxa estructura institucional, no pueden ser obviados en el análisis sistémico de la distribución del poder mundial. Consideramos éstas las principales características del sistema internacional contemporáneo, en el cual se producen incentivos y movimientos de los actores en un tablero que aún no adopta una estructura definida, como lo fuera la configuración bipolar post Segunda Guerra Mundial o multipolar pre Primera Guerra Mundial.

En esta nueva configuración sistémica cabe mencionar dos hechos, que según apreciamos, colaboraron en la competencia de poder. El primero está dado por la adopción por parte de EE.UU. de la Doctrina Bush post los atentados del 11 de Septiembre de 2001. A partir de ella y de la justificación del hegemon de actuar unilateralmente, se vivió mundialmente un clima de preocupación sobre qué situaciones podrían ser interpretadas como amenazas, lo cual puso en alerta al resto de las naciones. El otro hecho - desde una perspectiva económica - fue la Crisis de 2008 en los tradicionales centros del poder mundial, que tuvo un impacto menor en las potencias emergentes. Estos hechos, entre otros, permitieron repensar el orden mundial. Brasil en este escenario ha decidido poner en juego sus recursos de poder a fin de intentar ocupar un lugar en el concierto internacional.

Realicemos ahora una aproximación a la situación de América Latina. En el último decenio la región ha gozado de una situación económicamente más favorable, la tasas de crecimiento rondan el 5% anual, mientras algunos países alcanzaron un crecimiento del 8% (Rouquié, 2010). Eso se debe, entre otras razones al cambio de las políticas económicas regionales en contraposición a las políticas de los 90; al aumento del valor internacional de *commodities* - eje de las exportaciones de la región - y al peso que ha ganado China como nuevo socio comercial; también a que la crisis de 2008 en los países desarrollados no tuvo un efecto devastador en la región. A nivel político se produjo un giro - sobre todo en Suramérica - producto del fracaso neoliberal hacia gobiernos que revalorizaron el rol estatal en busca de progreso. Retomando la lanza industrialista, con medidas en función de lograr una mayor inclusión, un

mejoramiento de las clases medias, mayor empleo y mejor distribución del ingreso. También se vivió un proceso de reivindicación del “latinoamericanismo” y la llamada “Patria Grande”, impulsado por presidentes que contaron con un amplio apoyo popular de expresión democrática. Ejemplo de ello son principalmente los gobiernos de países como Argentina, Ecuador, Bolivia, Brasil y Venezuela. Esto habría permitido cierta coordinación estratégica y una toma de postura compartida frente al mundo; y por sobre todo, cierto intento de independencia con respecto a los “mandatos” de Estados Unidos. Va de suyo que la conciliación de los intereses de todos los países no es tarea sencilla, pero sí podemos, encontrar un movimiento empático en los gobiernos de la región que dio lugar a nuevos Organismos Internacionales tales como: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), entre otras. A modo de salvaguarda, debemos aclarar que no se da una uniformidad ideológica-política en la región y también encontramos proyectos políticos enfrentados a los definidos anteriormente. Aunque, insistimos, esto no ha impedido a grandes rasgos una buena coordinación general entre los países de la región más allá de sus diferencias políticas.

En este marco, en el cual encontramos un reacomodamiento del sistema internacional y un nuevo clima de época regional es que Brasil decide repensar su defensa. La pregunta que cabe hacernos es: ¿por qué Brasil desea replantear su defensa? Si bien el contexto internacional sugiere una mayor inestabilidad en el siglo XXI, que en la última década del siglo XX dónde no se percibían potenciales conflictos mundiales, no son fácilmente identificables

amenazas tangibles. En el nivel regional, tanto en América Latina como en Suramérica, es difícil pensar en grandes conflictos del tipo interestatales dada la ausencia de ellos en nuestra historia reciente. De todas formas, y esto decanta de la publicación de la estrategia de defensa del Brasil, la seguridad y la defensa se encuentran entre las principales preocupaciones del país.

Es por ello que el fin de esta estrategia trasciende las posibles hipótesis de conflicto, por más que ellas no puedan ser desconsideradas, la END tiene como fin ser un herramienta que dé entidad a los temas de defensa, vinculándola con otras estrategias brasileñas en función del desarrollo y de su política exterior, para lograr una real y total independencia del país (*Ministerio da Defesa*, 2008). De la descripción y del análisis del documento de la Estrategia Nacional de Defensa, documentos anteriores y posteriores de similares características, y con apoyo de estudios recientes y bibliografía complementaria identificaremos puntos fundamentales para la comprensión del proceso que atraviesa Brasil, en cuanto a su proyecto de construcción de poder, su “gran estrategia”.

Herramientas de la Teoría

Las herramientas teóricas de las cuales nos serviremos para realizar este trabajo abarcarán distintos enfoques del Paradigma Realista de las Relaciones Internacionales. De todas formas, se recurrirán subsidiariamente algunos otros conceptos utilizados en enfoques que compiten con éste. También utilizaremos conceptos centrales de la Ciencia Política, ya que anteceden la existencia de la disciplina de la Relaciones Internacional, y consideramos útiles a nuestro fin. Entendemos que, en ambas disciplinas, las teorías funcionan como marcos de

interpretación que focalizan en distintos aspectos del objeto de estudio y nunca son completos en sí mismos, por ello realizamos la salvedad sobre cierta movilidad entre paradigmas a lo largo del trabajo. Los conceptos y ejes sobre los cuales trabajaremos serán: poder, interés nacional, seguridad, defensa y estrategia.

Un concepto fundamental que atraviesa tanto la Ciencia Política como las Relaciones Internacionales es el de poder. En el realismo clásico Hans J. Morgenthau, uno de sus máximos exponentes, entiende que “El poder comprende todo aquello que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. Así, el poder cubre todas las relaciones que sirven a ese fin, desde la violencia física hasta los más sutiles lazos psicológicos por los que una mente puede controlar a otra” (Morgenthau, 1989, p.38). Por lo cual las relaciones de poder tienen un aspecto relacional que puede estar o no dominado por relaciones de coerción, si bien el mismo autor establece que “especialmente en la política internacional la fuerza armada como amenaza, real o potencial, es el más importante factor material que contribuye a conformar el poder político de una nación” (Morgenthau, 1989, p. 43). De todas maneras, si bien se prima en el Paradigma Realista la capacidad de las Fuerzas Armadas de una nación como factor determinante, no es el único factor de poder a tener en cuenta. Morgenthau, considera también otros aspectos cuantitativos del poder nacional tales como: la geografía, los recursos naturales, la capacidad industrial y la población. Así mismo son tenidos en cuenta aspectos cualitativos del poder relacionados al carácter y moral nacional, la calidad gubernamental y la diplomacia (Morgenthau, 1989). Realizamos esta salvedad entre aspectos cuantitativos y cualitativos del poder

nacional, ya que son razón de debates dentro y fuera de éste paradigma; y nos supone gran interés para el estudio de la Estrategia de Nacional de Defensa que analizaremos más adelante.

A través de la evolución del pensamiento realista se plantea un diferendo acerca si el poder es un fin en sí mismo o es un medio para un fin, lo cual abre una posibilidad dual, entre maximizar poder y maximizar seguridad. Siguiendo a Schimdt (2005) los Estructuralistas Defensivos entienden al Estado como maximizador de seguridad, mientras que Realistas Clásicos y Estructuralista Ofensivos entienden al Estado como maximizador de poder (Schimdt, 2005). Bajo nuestra mirada la END del Brasil, en una primera instancia, debería ser contemplada de la perspectiva de la maximización de seguridad. Sin embargo, en el largo plazo, podríamos apreciarla en función de la maximización de su poder.

El Realismo tiene su fundamento filosófico normativo en pensadores como Tucídides, Maquiavelo, Richelieu, quienes consideraban la naturaleza de los estados como devenida de la naturaleza humana, por lo tanto egoísta y en una “lucha inacabada” por la supervivencia y el poder (Morgenthau, 1986). El Realismo Clásico toma esta caracterización de la naturaleza propia de los estados y centra su análisis a partir cualidades de las unidades y de la cuestión relacional, dada generalmente por una política exterior determinada. De otra forma el Realismo Estructural, escuela que centra su atención en la estructura del sistema internacional, arguye que las posibilidades de satisfacer esta “lucha inacabada” por poder no solo se sustentan en las raíces de la naturaleza humana. Sino, que también, es alentada por la estructura anárquica del sistema internacional, dónde no existe una autoridad suprema por lo que todos

los estados viven en un estado de *self-help* (Waltz, 1988). Esta cualidad del sistema internacional predispone a los actores, por lo cual “entre Estados, el estado natural es el de la guerra. No decimos esto en el sentido de que la guerra sea constante, sino en el sentido de que si cada estado puede decidir por sí mismo cuando usar la fuerza, la guerra puede estallar en cualquier momento” (Waltz, 1988, p.151). Esta apreciación dónde el foco pasa de la naturaleza del estado a las características del sistema internacional es relevante, ya que, permite pasar del nivel de análisis estatal al nivel de análisis sistémico, y en él identificar cuáles son los incentivos y posibilidades de cada unidad o Estado dentro del sistema.

Otro concepto de importancia para nuestro trabajo, que ya indagamos implícitamente, es el de seguridad. La concepción de ésta dentro de la Ciencia Política se relaciona a la justificación de la existencia del Estado Moderno quién detenta el ejercicio legítimo de la violencia, a fin de defender un determinado territorio, la nación, la soberanía, el mismo aparato estatal y sus instituciones. Si bien, con el avance de los estudios científicos sobre la Sociedad y el Estado, podemos encontrar nuevas acepciones relacionadas a: seguridad humana, seguridad societal, seguridad del individuo, seguridad medioambiental, etcétera. La concepción de seguridad que aplicaremos en las siguientes páginas es la relacionada a la seguridad estatal. Entendemos al Estado según la concepción hobbesiana, en cuanto es el instrumento de estabilidad social que vela por la seguridad de los individuos y de la sociedad de la cual emerge. Este es el enfoque dentro de las teorías realistas a la exigencia de seguridad:

Tanto para el realismo como para el neorrealismo el objeto referente de la seguridad va a ser la integridad territorial del Estado, pues es

éste el que puede, a partir de su posición en el sistema, conservar los intereses de la nación y con ellos el bienestar de la sociedad. El objetivo central de la política de seguridad de un Estado debe ser, para los realistas y neorrealistas, disponer de todos los medios indispensables, así como de los recursos necesarios para preservar el interés de la nación, pues con ello se logrará mantener la integridad y librar de las amenazas a aquellos intereses prioritarios del Estado (Orozco, 2005, p.162)

Bajo esta concepción de seguridad nos encontramos frente a una relación necesaria con el concepto de defensa. La defensa, si bien posee una condición relacionada intrínsecamente al poder militar del estado, no solo se relaciona exclusivamente a esta dimensión:

Todo ordenamiento debe afrontar el problema de su permanencia. La defensa entendida en sentido amplio, está estrechamente condicionada a una exigencia de conservación de las estructuras políticas y jurídicas que revisten una importancia no menor que la atribuida a su afirmación originaria, idealmente planteada en el momento de la concreción de los llamados elementos constitutivos del Estado, que según las doctrinas tradicionales se identifican con el territorio, con el pueblo y con el poder organizado y soberano (Bobbio, 1997, p.426).

El mismo autor realiza una salvedad: “En general el concepto de defensa de un ordenamiento político se ha confundido con su ordenamiento militar,

estableciendo una ecuación entre defensa y fuerzas armadas” (Bobbio. 1997, p.426), para luego determinar:

Retomando las consideraciones desarrolladas, la defensa tiene por objeto la seguridad de un ordenamiento identificado por sus propias instituciones políticas (...) El uso de los aparatos militares y el empleo de la fuerza armada constituyen solamente uno de los perfiles de las modalidades defensivas; en tanto que se recurre de manera complementaria o sustantiva a muchas otras administraciones públicas. (Bobbio. 1997, p.430)

Por lo tanto, existe una imbricación entre los conceptos de seguridad y defensa que estaremos utilizando, vinculados al poder militar del Estado, aunque, de todas formas no se limita exclusivamente a esta dimensión. El concepto de “estrategia” nos servirá para analizar el documento de defensa brasileño con una perspectiva más amplia:

En primer lugar la estrategia es una programación a largo plazo del empleo de instrumentos políticos y militares (...) la estrategia se concibe como un plan de dimensiones más amplias que se apoya en un conjunto de principios de carácter general y de determinantes directamente operativas estrechamente vinculadas entre sí (Bobbio, 1997, p. 578).

Esta concepción sobre lo que es una estrategia es a la cual nos interesa aproximarnos a través del análisis del documento en cuestión, infiriendo sobre su sentido profundo, mucho más allá de la mera implicancia militar.

Anteriormente se definieron unos pocos conceptos que, a nuestro parecer, son fundamentales y fundacionales de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política. Elegimos éstos porque representan el núcleo del problema que nos ocupa, en última instancia el poder. Conceptualizaciones posteriores dentro del Realismo, como también conceptos de otros enfoques, que nos resulten relevantes para el desarrollo del trabajo, serán atendidos en el cuerpo del mismo.

Descripción de la END

La Estrategia Nacional de Defensa, Paz y Seguridad para el Brasil, se presenta como el primer documento sobre defensa concebido de manera integral, hecho inédito para el Estado brasileño hasta ese momento (MD, 2008). Éste fue elaborado luego de una serie de debates promovidos por el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, a partir del año 2003. El fin de los debates era poder cotejar y actualizar el pensamiento brasileño en materia de defensa. De ellos participaron representantes del ejecutivo en ejercicio, parlamentarios, académicos, diplomáticos y otros profesionales de reconocida trayectoria. Existieron documentos previos en relación a la defensa brasileña, uno de ellos fue la Directiva Presidencial sobre Política de Defensa Nacional en 1996 de Fernando Henrique Cardozo. Si bien, ésta no contó con el respaldo necesario dado que no fue una de las prioridades de su gobierno, como lo era la estabilización económica (Vitelli, 2011). Otro documento, de similares características, fue promulgado por el Presidente Da Silva en 2005, pero “no fue capaz de agregar directrices adecuadas para el planeamiento de la defensa no siendo un instrumento eficaz para el poder militar” (Vitelli, 2011, p.83).

Recién durante el segundo mandato de Lula se le dio el impulso necesario a los temas defensa, como sostuvimos, contemplando la coyuntura política-económica y evaluando las condiciones del sistema internacional.

Este documento se ordena a partir de tres principios, tres ejes y veintitrés directrices. Luego hay apartados específicos sobre cada una de las fuerzas. Se ponderan tres sectores estratégicos de desarrollo tecnológico: el espacial, el cibernético y el nuclear. Se hace hincapié en la importancia de las industrias de defensa para el alcanzar independencia tecnológica y poder transferir conocimiento a otras industrias, esto se vincula con la Estrategia Nacional de Desarrollo. El último apartado de la primera parte de la END versa sobre el futuro del servicio militar obligatorio como una instancia de nivelación republicana. Todo el documento apuntala la importancia estratégica del sector de la defensa en relación al desarrollo de la nación y su actuación a nivel internacional.

En la estrategia Brasil se describe como un país que “... es pacífico por tradición y convicción. Vive en paz con sus vecinos. Rigen sus relaciones internacionales, entre otros, los principios constitucionales de la no intervención, la defensa de la paz y la solución pacífica de los conflictos” (MD, 2008, p.8). Esta descripción es consistente con el manejo de su política exterior. De todas formas, también se expresa en el documento que: “Brasil ascenderá al primer plan [sic] en el mundo sin ejercer hegemonía o dominación. El brasileño no desea ejercer mando sobre otros pueblos. Quiere que Brasil se engrandezca sin imperar” (MD, 2008, p.8). Este ascenso del que se habla nos permite por un lado determinar su lugar actual en el sistema internacional como país emergente y por otro sus expectativas como posible

potencia relevante en el orden mundial. Para poder ocupar este lugar se le plantean nuevos desafíos: “si Brasil quiere ocupar un lugar que le cabe en el mundo, necesitará estar preparado para defenderse no solo de las agresiones, sino también de las amenazas”. (MD, 2008, p.8). Esta necesidad se da en un contexto determinado: “se vive en un mundo donde la intimidación gana sobre la buena fe”. (MD, 2008, p.8). Esta simple descripción del mundo, con un neto contenido realista, reviste de gran importancia para la formulación de toda la estrategia. Si Brasil desea ocupar el lugar que le “cabe en el mundo” no puede subestimar los asuntos relativos a su defensa, debe priorizarlos.

Los principios que guían la END se sustentan en el concepto de “independencia nacional” entendida no solo desde la perspectiva militar. En ellos se establece una relación entre defensa y desarrollo, ambos como procesos inseparables y complementarios. También se hace hincapié en la necesidad de una transformación de consciencia, dada la poca relación que Brasil ha tenido con conflictos armados de envergadura, para así sustentar su estrategia de defensa con los recursos necesarios para llevarla adelante. De esta manera la publicación del documento es un llamado a dar el status necesario a los temas relativos a defensa como parte del proyecto de país. En este sentido es que la “independencia nacional” es entendida en el documento en tres dimensiones: como la capacidad efectiva de movilización de recursos físicos, económicos y humanos; en relación al desarrollo tecnológico autónomo (espacial, cibernética y nuclear); y como parte de la democratización de las oportunidades educativas y económicas. (MD, 2008).

Estos principios vinculados a la independencia nacional se entrelazan con tres ejes que organizan la estrategia. El primero de ellos versa sobre la nueva

organización de las FFAA para su mejor desempeño, básicamente se traducirá en su composición, organización y distribución en el territorio. En este primer eje, se exalta la importancia de tres sectores decisivos: el espacial, el de la cibernética y el de energía nuclear. El desarrollo de éstos es indispensable para que las Fuerzas Armadas logren trabajar en red y satisfacer sus necesidades tecnológicas. El segundo eje emerge del primero y hace referencia a como se debe reorganizar la industria nacional de defensa, por parte de la inversión estatal y también garantizando un marco legal para las empresas privadas, con el fin de lograr el completo dominio nacional de la tecnología a largo plazo. Por último, el tercero de los ejes establece la necesidad de reforzar el Servicio Militar Obligatorio y crear un Servicio Civil, instando a que participen las distintas clases sociales para que se vean reflejadas en la conformación de la Fuerzas Armadas.

Luego de estos principios y ejes, encontramos en la END veintitrés directrices que guían el camino que deberán tomar las diferentes políticas a ser elaboradas. Entre las directrices encontramos no solo líneas de acción, sino algunas conceptualizaciones relevantes como la organización de las FFAA bajo el “trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia” (MD, 2008, p.11). Este planteo se sustenta en los aspectos tecnológicos/materiales, como en la reorganización de las fuerzas y su reubicación. Va de suyo que las dimensiones continentales de Brasil hacen imperativo contar con las herramientas tecnológicas de dominio nacional para el monitoreo terrestre, marítimo, aéreo y espacial. Con respecto a los otros dos imperativos, la relocalización de las fuerzas en regiones estratégicas facilitaría la movilidad y la presencia en aquellas regiones del país donde se percibe mayor vulnerabilidad.

Un grupo de directrices van en el sentido de reformas dentro de la organización de las Fuerzas Armadas, a fin de lograr cambios en favor de satisfacer mejor sus necesidades. Por ejemplo en el caso de acciones integradas de las tres fuerzas, sin que ello signifique poner en peligro el orden constitucional. Con el retorno de las democracias en el sub-continente los gobiernos electos democráticamente institucionalizaron diferentes instrumentos legales para impedir la toma de poder por las Fuerzas Armadas (Diamint, 2012). Luego de un periodo prudencial de estabilidad democrática, se desprende del documento, que algunos de estos instrumentos impiden el trabajo de coordinación necesarios para una defensa efectiva del territorio, si bien no se pretende la revisión del control civil sobre las Fuerzas Armadas.

Otras directrices van en el sentido de la reubicación de las fuerzas de forma estrictamente estratégica. Las principales unidades del Ejército se ubican en el sudeste y Sur del Brasil, la indicación es que éstas deberán ubicarse en el centro del país, Brasilia, a fin de cumplir con mayor facilidad con la prerrogativa de movilidad estratégica. La carencia de hipótesis de conflicto en relación a los vecinos del Sur, socios estratégicos, consideramos es razón para disponer la reubicación de las principales guarniciones del Ejército. Es importante también, destacar que para lograr mayor presencia en la región Amazónica es necesaria complementariedad con el desarrollo tecnológico y nuevas capacidades en relación a la formación militar y brigadas de vanguardia. Por otro lado, las principales guarniciones de la Marina están concentradas en Río de Janeiro, se insta a las mismas a estar más presentes en las cuencas fluviales del Amazonas y del Paraguay-Paraná, zona que reviste de importancia estratégica, dónde se plantea la necesidad de una nueva base naval.

Entre el último grupo de directrices se encuentran aquellas que hacen mención a los aspectos de la política exterior brasileña en relación a la integración regional y de actuación internacional. Con respecto a lo regional, se resalta la importancia de la cooperación militar y del futuro Consejo de Sudamericano de Defensa, formalizado casi simultáneamente al momento de publicación de la END. Una expresión llamativa es aquella sobre la integración de las bases industriales de defensa, dado que la industria de defensa en el sub-continente es incipiente más allá de las fronteras brasileñas (con excepción de Argentina, Chile y Colombia). Este punto posibilita meditar sobre los beneficios comerciales que podría obtener el Brasil al transformarse en el principal productor de materiales de defensa en la región. Con respecto a la actuación internacional se insta a una mayor participación de las FFAA en Operaciones de Paz bajo el mandato de la ONU, el ejemplo obligado es la fuerte presencia de Brasil en MINUSTAH. Este impulso - parte de una continuidad - se vincula a ganar mayor visibilidad internacional, como así también apunta a satisfacer la ambición de ocupar una banca en el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, so pretexto que los ámbitos de discusión internacional tengan mayor representatividad de la realidad internacional contemporánea.

La Marina

Las tareas estratégicas para la Marina del Brasil son: “denegación del uso del mar, control efectivo de las áreas marítimas y de proyección de poder” (MD, 2008, p.20). La END establece la prioridad en la capacidad efectiva de la denegación del uso del mar a fuerzas enemigas que se aproximen por vía marítima. Este objetivo es el que reorganiza toda la estrategia de defensa de la

marina. Tres son los puntos sobre los que se debe centrar la defensa proactiva: a) las plataformas marítimas petroleras, b) los puertos comerciales, y c) archipiélagos e islas oceánicas. Recordemos que dos escenarios son centrales en la END, la Amazonia y su plataforma continental, llamada Amazonia Azul.

La Amazonia Azul, aguas jurisdiccionales y plataforma continental, tiene una extensión de 4,5 millones de km² y corresponde aproximadamente al 52 % de la superficie continental (*Ministerio da Defesa, Livro Branco da Defesa, 2012*). En ella se encuentran innumerables recursos biológicos y minerales, los cuales podrían convertirse en una salvaguarda para el futuro. Recordemos el descubrimiento de Tupi en 2006, a 250 Km de las costas de Río de Janeiro, cual es el reservorio petrolífero más grande hallado en los últimos 30 años y segunda reserva a nivel regional luego de Venezuela. Este descubrimiento podría – de efectivizarse su explotación – posicionar a Brasil como una potencia petrolera mundial (ECONSOUTH, 2011).

La protección de la soberanía y recursos naturales marítimos, encuentran expresión en la fabricación de submarinos por parte de Brasil, tanto de propulsión diésel-eléctrica como nuclear. El Programa de Desarrollo de Submarinos (PROSUB), ha sido llevado adelante gracias a acuerdos de cooperación con Francia a partir de 2008, estos suponen la correspondiente transferencia tecnológica. Brasil posee actualmente 5 submarinos de propulsión diésel-eléctrica y cuatro nuevos submarinos están siendo construidos, según lo planificado estarán a disposición en el 2017 (*Marina do Brasil, 2011*). Por otro lado, la construcción del submarino de propulsión nuclear - ya en marcha, prevé su conclusión para en 2025. Más allá de la

capacidad defensiva de los submarinos de propulsión nuclear y su superioridad con respecto a submarinos diésel-eléctricos; encontramos un anclaje no solo material en poseer este tipo de armamento, sino simbólico. Dilma Rousseff, en marzo de 2013 durante la inauguración de Unidad de Fabricación de Estructuras Metálicas (UFEM) sostuvo que Brasil entraría así “en un selecto grupo de naciones que tiene acceso al submarino nuclear: Estados Unidos, China, Francia, Reino Unido, Rusia”. (DEFESANET, 2013). El selecto grupo de países son los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, dato no menor si pensamos en las aspiraciones internacionales de Brasil en cuanto ocupar una banca permanente en este Consejo.

El Ejército

Dos imperativos se vuelven centrales en las disposiciones respectivas al desempeño del Ejército, éstas son entendidas como dos conceptos básicos: flexibilidad y elasticidad. La primera es entendida como “la capacidad de emplear fuerzas militares con el mínimo de rigidez preestablecida y con el máximo de adaptabilidad a la circunstancia del uso de la fuerza” (MD, 2008, p.23). Este concepto parece estar intrínsecamente relacionado a conflictos del tipo no convencionales (el mínimo de rigidez preestablecida) que podrían presentarse en teatros de operaciones complejos como el Amazonas (máximo de adaptabilidad). El concepto de elasticidad, se vincula a la capacidad de aumentar la dimensión de las fuerzas militares, “movilizando a gran escala los recursos humanos y materiales del país. La elasticidad requiere, por lo tanto, la construcción de una fuerza de reserva, que puede ser movilizadas de acuerdo con las circunstancias” (MD, 2008, p.24). Tres herramientas se desprenden de

esta concepción estratégica. Una es la capacidad de actuación en conjunto de las FFAA - implica la flexibilización de algunos preceptos institucionales como dijimos; por otro lado el afianzamiento del Servicio Militar Obligatorio y un Servicio Civil, representativos de toda la sociedad; y por último la Ley de Movilización Nacional. La unión de estas tres ideas se traduce “en el compromiso de toda la Nación en su propia defensa”. (MD, 2008, p.24); que podríamos vincular a los factores cualitativos del poder contemplados por Morgenthau, el carácter y la moral nacional (Shmidt, 2005), en función de un interés determinado.

Fuerza Aérea

Cuatro son los objetivos principales que reorientan la misión de la Fuerza Aérea y que están concatenados entre sí. El primero, es la “prioridad de la vigilancia aérea”, para lo cual será necesario contar con plataformas y sistemas de monitoreo propios, que implica un mayor desarrollo de la industria aeroespacial y sistemas de señal del tipo GPS (MD, 2008). El segundo objetivo es relativo a poder asegurar la superioridad aérea local (regional). Se plantea la sustitución de la flota de combate existente; como la incorporación de aviones caza de quinta generación; y la renovación del sistema de armas y armamentos inteligentes; en el período 2015-2025 (MD, 2008). El tercero de los objetivos versa sobre la importancia de poder llevar el combate a puntos específicos del territorio nacional y el trabajo en conjunto con el Ejército y la Marina. También se contempla la necesidad de disponer de aviones de transporte – con base operativa en el centro del país - a fin de trasladar

reservas estratégicas a diferentes puntos de la extensión territorial. El cuarto y último objetivo recuerda que el “dominio del potencial estratégico de la Fuerza Aérea” se debe organizar alrededor de sus capacidades y no de un enemigo específico. Para poder defender el Brasil será necesario contar con todos los medios relevantes, tales como: plataformas, sistemas de armas, subsidios cartográficos y recursos de inteligencia (MD, 2008).

Amazonia

Importante es durante toda la descripción de la END la relevancia estratégica de la región Amazónica. Desde el lugar de la reafirmación incondicional de la soberanía por parte del país y de las nuevas capacidades a desarrollar por las FFAA sobre “los imperativos de flexibilidad y de elasticidad culminan en la preparación para una guerra asimétrica (...) a ser sostenida contra un enemigo de poder militar muy superior, por acción de un país o de una coalición de países que insista en contestar, a pretexto de supuestos intereses de la Humanidad, la incondicional soberanía brasileña sobre su Amazonia” (MD, 2008, p.27). También se expresan en el documento aspectos en relación al desarrollo y a la situación jurídica de la región, entendiendo a la defensa más allá de lo militar, tal como lo planteara Bobbio:

El desarrollo sostenible de la región amazónica pasará a ser visto, también, como instrumento para la defensa nacional: sólo ello puede consolidar las condiciones para asegurar la soberanía nacional sobre aquella región. Dentro de los planes para el desarrollo sostenible de la Amazônia [sic], cabrá papel primordial a la regularización de títulos de propiedad de tierra. Para defender la

Amazonia, será necesario sacarla de la condición de inseguridad jurídica y de conflicto generalizado en que, por cuenta de la falta de solución al problema de la tierra, ella se encuentra. (MD, 2008, p. 26-27)

Otro punto que se resalta en relación a la región amazónica es que, dadas las características del terreno en cuestión, es conveniente adoptar para las FFAA imperativos asociados a “fuerzas no convencionales”, para hacer una correcta defensa en ese teatro de operaciones. No solo importan los peligros que podrían representar fuerzas extra-regionales de gran envergadura, sino otros grupos con tácticas no convencionales (narcotraficantes, terroristas o insurgentes). Consideramos el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), como un punto tenido en cuenta para la elaboración de la estrategia.

Esta preocupación continua sobre la Amazonia es fundamental, ya que dada su vulnerabilidad y riqueza, podría convertirse en una de las hipótesis de conflicto más tangible. Es un tema recurrente en las Relaciones Internacionales la importancia que los recursos naturales revisten para el futuro, por lo tanto también la capacidad de cada estado para protegerlos.

Los Sectores Estratégicos

En la END se entrecruzan tres sectores relevantes en cuanto al desarrollo tecnológico, ya mencionados con anterioridad: el espacial, el de la cibernética y el nuclear. Se contempla que a falta de capacidad de desarrollo y producción tecnológica propia es necesario que “las co-participaciones con los otros países

y las compras de productos y servicios en el exterior deben ser compatibilizados con el objetivo de asegurar una gama abarcadora de capacidades y de tecnologías bajo dominio nacional” (MD, 2008, p.32). En cada sector existen ciertas prioridades. Las vinculadas al sector espacial son: proyección y fabricación de vehículos lanzadores de satélites; satélites geoestacionarios para telecomunicaciones; desarrollo de tecnología de comunicación, comando y control que permitan operar en red a las fuerzas armadas; y el desarrollo de tecnología de determinación de coordenadas geográficas. (MD, 2008). Con respecto al factor cibernético, se estipula que su desarrollo será aplicado no solo a usos militares, sino también industriales y educativos. La importancia de este sector es fundamental dada la interconectividad y vulnerabilidad de los sistemas cibernéticos. Poder resistir ataques terroristas a sistemas gubernamentales, bancarios, de servicios - más allá de los propios sistemas de defensa - es de fundamental importancia en el mundo contemporáneo. Según Celso Amorín, actual Ministro de Defensa de Brasil: “cuando se habla de defensa cibernética uno piensa más bien en un ataque del tipo que puede realmente afectar todo un sistema. El sistema eléctrico, el sistema de control de los aeropuertos (...) Un ataque así puede generar el efecto de un arma de destrucción masiva” (citado en Granovsky, 2013). La importancia de las capacidades cibernéticas quedaron expuestas en 2013 tras el escándalo de espionaje a gobiernos y líderes mundiales, entre ellos Dilma Rousseff, llevados a cabo por la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) de EEUU. Evento que suscitó una declaración de la Presidente de Brasil en la 68 Apertura de Sesiones Ordinarias de Naciones Unidas, dónde consideró estas prácticas como un “atentado a la soberanía de los Estados”, a

“la libertad de expresión” y como una “violación de los derechos humanos”.
(citado en Zais, 2013).

El tercer sector, relativo al desarrollo nuclear, reviste de un claro valor estratégico en la relación entre defensa, desarrollo y posicionamiento internacional. Brasil se privó del uso de energía nuclear con fines armamentísticos por medio de su Constitución Nacional de 1988 y anteriormente, por la firma de Tratados Internacionales - El Tratado de No Proliferación (TNP) de 1968 y el Tratado de Tlatelolco de 1967. De todas formas, esto no implica que el desarrollo de este sector con fines pacíficos deba ser desestimado, sino por el contrario es estimulado. En la END se plantea las siguientes iniciativas: a) Completar el programa de submarino de propulsión nuclear, nacionalización completa y desarrollo en escala industrial del ciclo del combustible (incluso la gasificación y el enriquecimiento) y de la tecnología para la construcción de reactores de uso exclusivo del país; b) Acelerar el mapeo, la prospección y el aprovechamiento de los yacimientos de uranio; c) Desarrollar el potencial de proyectar y construir termoeléctricas nucleares, con tecnologías y capacitaciones que acaben bajo dominio nacional, aunque desarrolladas por medio de co-participaciones con Estados y empresas extranjeras; d) Aumentar la capacidad de usar la energía nuclear en una amplia gama de actividades. (MD, 2008). Más allá de estas iniciativas y de los compromisos internacionales con respecto a la no proliferación, es importante resaltar la postura crítica de Brasil con respecto al desarrollo nuclear mundial.

En el Capítulo 2 del *Livro Branco de Defesa Nacional* publicado en 2012 se plantean los alcances, limitaciones y problemas con respecto al TPN. Por un

lado se establece una estratificación entre estados: los que poseen armas nucleares, de *jure* o de *facto*; aquellos protegidos por un “paraguas nuclear” dado por alianzas militares, como podría ser el caso de los países parte de OTAN; y aquellos que efectivamente no están nuclearmente armados (MD, 2012). Esto supone una preocupación por sobre todo para la última categoría de países y el armado de sus estrategias de defensa. Dado que, más allá de la prohibición internacional ampliamente aceptada, en última instancia ante una amenaza inminente no contarían con capacidad disuasoria que provee el armamento nuclear. Otra crítica fundamental al TPN es que en ninguno de sus tres pilares: no proliferación, desarme y uso pacífico de energía nuclear; se han realizado avances relevantes (MD, 2012). En última instancia, y en relación a lo comentado anteriormente, pareciera que la denegación de uso de la energía atómica (no transferencia de conocimiento tecnológico) y la negación por parte de los estados que poseen arsenal nuclear a desarmarse, terminan generando una configuración mundial del tipo Guerra Fría-disuasión nuclear. Esta situación mundial relativa al TPN genera un escenario desestabilizador que podría dar lugar a la ruptura del régimen si no se implementan acciones en correspondencia con los fines del tratado. Por ello mismo es que Brasil establece que no participará de otros instrumentos de este tipo, mientras las grandes potencias no sean consecuentes con el sentido mismo tratado. (MD, 2012).

Como último punto a resaltar con respecto a estos tres sectores, se acentúa en el documento la importancia de la formación de los recursos humanos en las ciencias relevantes para la ejecución de los mismos. Para ello es necesaria la co-participación con los Ministerios de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de

Educación, como también de universidades públicas y privadas. No podemos olvidar que el sector de Investigación y Desarrollo (I+D) posee gran importancia dentro de la economía mundial, ya que este puede transformarse en una herramienta de relevancia para países en vías de desarrollo a fin de superar sus problemas estructurales.

Realizar esta descripción del documento de defensa tiene como fin ilustrar la característica “integral” de la visión estratégica brasileña. Ésta abarca desde aspectos de carácter nacional y la ponderación de las cuestiones de defensa; directrices específicas para cada fuerza; áreas estratégicas, la Amazonia y Amazonia Azul; y los sectores estratégicos, de los cuales el más relevante desde una perspectiva de poder se relaciona al desarrollo nuclear. La imbricación con la Estrategia de Desarrollo – con base industrial – y con la Política Exterior del Brasil, hacen que todas ellas funcionen como una “gran estrategia”.

Otros aspectos relativos al análisis

Incipientes cambios en el siglo XXI: los temores, las motivaciones y las posibilidades.

En los debates previos a la END, llevados a cabo durante 2003 y 2004, se trataron diferentes temas sobre los cuales se debería reflexionar para elaborar una estrategia en concordancia con la realidad internacional. Varias ponencias reflexionan sobre la situación de la seguridad mundial a comienzos del siglo XXI. El cambio más significativo es la implementación de la “Doctrina Bush”,

asumida por Estados Unidos en respuesta a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Los rasgos más preocupantes de esta nueva estrategia norteamericana son: sus justificaciones *ad hoc* a acciones preventivas e unilaterales; el sumo poderío militar de los Estados Unidos que no puede ser contestado; la relativización del orden jurídico de las Naciones Unidas y la posibilidad de percibir amenazas allí dónde no existan. Estas variables son entendidas desde la percepción brasilera como generadoras de una situación internacional sumamente inestable, imprevisible y tensa (comp. Pino, Rocha & Silva. 2003).

La nueva doctrina de EE.UU. de alcance mundial, aceleró cambios en la relación del país con la región respecto a ciertas circunstancias políticas y económicas. Mónica Hirst, teórica brasileña, hace alusión a este proceso estableciendo dos momentos, pre y post 11S:

Sin embargo, se hizo evidente el contraste entre el marco del (des)entendimiento en la primera y segunda décadas de la Posguerra Fría entre las naciones sudamericanas y Estados Unidos. A partir del 11 de septiembre de 2001, la determinación de Washington de llevar adelante un uso pleno de las políticas preventivas unilaterales se convirtió en una fuente de aprensión para los países sudamericanos, encendiendo nuevamente sentimientos antiestadounidenses que habían sido tímidos y parcialmente explicitados en los años 90. Al mismo tiempo, se multiplicaron en América del Sur los focos de cuestionamientos al credo neoliberal y se asumió un distanciamiento prudente de la política de seguridad de Estados Unidos. (Hirst, 2011, p.35)

Desde la perspectiva económica también se experimentaron ciertas rupturas, post fracaso de las políticas concebidas dentro del Consenso de Washington. Se vivió en varios países un cambio sustancial en cuanto a un nuevo curso económico. Éste estuvo dominando por un empoderamiento de los Estados en relación a su función de promotores de la economía, con políticas neo-keynesianas en oposición a las anteriores neo-liberales. La situación externa fue también más favorables en función de dos razones principales: el crecimiento de precios relativos de *commodities* (materias primas) y el rol de China como nuevo y relevante socio comercial de la región. Estas particularidades posibilitaron articular políticas para contener la crisis en los países centrales de 2008, la cual no tuvo consecuencias devastadoras en nuestro período central de análisis, 2008-2012.

A partir de estos cambios mencionados y ante un nuevo panorama económico mundial más cercano al multipolarismo, con economías emergentes en auge e incipientes crisis en los países centrales y sumado al “abandono” relativo a la región de la potencia hegemónica dadas sus urgencias en otros puntos del planeta (Hirst, 2011). Es que Brasil comienza el armado de su estrategia defensiva, evaluando los cambios y tendencias, considerando posibles nuevas amenazas, como también oportunidades, deseando participar de forma activa en lo que podría transformarse en una reconfiguración del escenario internacional.

Sobre regionalización: cooperación como medio, no como fin.

El planteo sobre la relevancia del aspecto regional de la defensa es manifiesto tanto en la Política Nacional de Defensa publicada en 2005, como en la

Estrategia Nacional de Defensa de 2008 y en el Libro Blanco de Defensa Nacional publicado en 2012. Incluso anteriormente, en *Pensamento Brasileiro Sobre Defesa e Segurança* (2003) se hace cierta mención al tema, en relación a lo que Buzan denomina como “complejos de seguridad regional”. Los complejos de seguridad son definidos por Buzan como un conjunto de unidades en los cuales los procesos de securitización y desecuritización se entrelazan de tal forma que sus problemas de seguridad no pueden ser analizados, ni resueltos de manera individual (en Orozco, 2008). Cabe destacar que la concepción de seguridad de Buzan es más amplia que la aquí presentada, ya que dicho autor desarrolla este concepto desde la perspectiva de “seguridad humana” que es afectada por cinco factores: militares, políticos, económicos, sociales y medioambientales. (Buzan, 2008). Si bien coincidimos en parte con la concepción ampliada de seguridad y entendemos que estos cinco factores se expresan en el documento del cual parte nuestro análisis, entendemos de todas formas, que las menciones a la cooperación regional están orientadas a problemas relacionados con la seguridad y defensa militar por ser este un flanco débil dentro de la actuación regional.

Los primeros llamamientos en los debates de 2003 van direccionados al MERCOSUR, como ámbito donde podría funcionar algún tipo de organización de defensa para luego ser extendidos a toda América del Sur. Finalmente esta idea de regionalización de los aspectos de seguridad encontró expresión en la creación del Consejo de Defensa Suramericano. La particularidad del Consejo y de UNASUR es la exclusión de EE.UU., que sí participa tanto de la Junta Interamericana de Defensa (JID), como del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Esta particularidad reafirma la intencionalidad

Suramericana, podríamos decir Brasileña – dado que fue el principal promotor del Consejo de Defensa -, de proseguir en un proceso de independencia de la doctrina de seguridad de EE.UU.

Los objetivos centrales de este proceso de cooperación, a raíz de la coordinación entre las Fuerzas Armadas, los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores son: mantener la estabilidad regional; afianzar la cooperación en las zonas de frontera; intensificar las co-participaciones en los sectores estratégicos cibernético, espacial y nuclear; estimular el intercambio militar expandiendo el sentido regional a la comunidad de Países de Lengua Portuguesa; y finalmente contribuir activamente en los “proyectos comunes de productos de defensa” (MD, 2008, p. 65).

A partir de estos lineamientos generales, podríamos inferir que existe cierto correlato entre el interés de Brasil en la región y su interés de proyección universal. Nada mejor para un país con proyección mundial, no solo encontrarse protegido de sus fronteras hacia adentro, sino ser capaz de externalizar esta seguridad a su inmediata zona de influencia, más si éste pretende detentar la hegemonía regional. Simultáneamente, los estados con menores capacidades se verían beneficiados en el sentido de estar incluidos en esta comunidad.

De todas formas, más allá del sentido cooperativo planteado en la estrategia del Brasil, ésta podría crear un dilema de seguridad si fuese entendida en función de incremento exponencial en el poder de guerra. Existieron algunos estudios con respecto a una posible carrera armamentística en Latinoamérica en el Siglo XXI, a partir de la compra de armamento por parte de diferentes

naciones. Si bien al realizar un estudio pormenorizado de la situación regional, podemos descartar esta visión y entender que la región experimentó en realidad una modernización disuasiva de armamentos. (Battaglini, 2008). Creemos que la articulación de la END ofrece ciertas garantías para los países hermanos, cuidando precisamente no desatar un dilema de seguridad. Estas garantías también son respaldadas por la Política Exterior brasileña en relación a la región.

Ahora bien, podemos ir más allá de las ganancias absolutas del proceso de cooperación regional en defensa. Si analizáramos la estrategia brasileña bajo la mirada del realismo estructural, en cuanto el sistema internacional produce incentivos para que los estados procuren poder o seguridad, deberíamos contemplar las divergencias entre las corrientes defensiva y ofensiva. Jonh J. Mearshaimer, estructuralista ofensivo, presenta el ascenso de China bajo estas dos perspectivas como ejemplo, lo que nos servirá para establecer un parangón con las intenciones de ascenso del Brasil. Recordemos que para el realismo ofensivo el objetivo último de una gran potencia es conseguir la hegemonía, dado que ésta es la mejor garantía de supervivencia. El problema de lograr y sustentar dicha hegemonía está en las dimensiones planetarias, el autor sostiene que en la práctica es casi imposible hacerlo, pero de todas formas las grandes potencias persiguen este objetivo. Por ello el camino más lógico para hacerlo, sería asegurando en primera instancia la hegemonía regional, como lo hizo Estado Unidos en América a finales del siglo XIX y principios del XX (Mearshaimer, 2006). Desde una perspectiva ofensiva Mearshaimer plantea que si China intenta asumir la hegemonía regional incrementando exponencialmente su poder de guerra, dos cosas podrían

sucedier. Una es la alerta del hegemon indiscutido – EE.UU. - y en consecuencia acciones para contener a China, contando con sus socios en la region para fortalecer la mayor presencia militar. Japon y Corea del Sur podrian jugar un rol importante en este punto. Tambien, ante la percepcion de amenaza, otros vecinos podrian lanzarse a una carrera armamentistica, entre ellos las potencias nucleares como India y Rusia, lo que generaria una gran inestabilidad en la situacion regional. Es por ello que una estrategia ofensiva solo seria contraproducente. Desde la perspectiva defensiva, esto implica ganar poder de forma mesurada, maximizando seguridad sobre poder. China deberia ir ganando lentamente posiciones en su favor y poco a poco contrabalancear el poder de EE.UU. en su inmediata region de influencia. Esto podria hacerse a traves de cooperacion regional, procurando que las politicas llevadas a cabo no generen dilemas de seguridad, o al menos no en forma de escalada, posibilitando el crecimiento de China en coexistencia pacifica con sus vecinos y con EE.UU. (Mearshaimer, 2006).

El objetivo de este autor no es el nuestro, pero podriamos tomar este ejemplo en funcion de analizar alternativas de como construir poder. Cabe hacer la salvedad que generalmente las aproximaciones realistas son fuente de explicacion para *great powers* y no para potencias medias o potencias regionales, pero el ejercicio de aplicar este marco al caso brasilero podria resultarnos de utilidad. Si el Brasil, entendido como una potencia de relevancia regional con aspiraciones globales, procurara incrementar su poderio militar exponencialmente – maximizando poder - despertaria la alarma por parte de los paises de la region y de EEUU. Esto generaria contestaciones por parte de

las potencias regionales y del hegemon, que desencadenarían una mayor inestabilidad en la región, por tanto mayor inseguridad.

En cambio, si la búsqueda de poder fuera medida - maximizando seguridad - y acompañada de políticas de cooperación regional no solo con respecto a defensa, sino en otras esferas como: infraestructura, economía y política. Respaldadas en función de lo que denominamos un posible “complejo de seguridad regional”, dónde los problemas de seguridad no pueden ser analizados desde una perspectiva individual. Es posible que Brasil pudiera incrementar su poder en el largo plazo, sin que esto generara situaciones de mayor conflictividad en el corto y mediano plazo. Este es el sentido que consideramos recorre todo el planteo estratégico de la END.

Sin cambios sustanciales: desde la Perspectiva del Gasto.

Tomemos, a modo ilustrativo, algunos datos estadísticos sobre Brasil en el periodo 2008-2012 en cuanto al gasto en defensa. El presupuesto en defensa creció en términos netos un 36%, de forma paralela el gasto en personal tuvo un incremento del 35% en dicho periodo, y el porcentaje del gasto en inversión tuvo una mínima variación. Mientras que el Presupuesto General del Estado creció un 47% y el PBI 51%. Por otro lado el gasto de defensa representaba el 3,15% del presupuesto estatal en 2008, mientras que en 2012 representó el 2,89% (RESDAL, 2012). El presupuesto de defensa Brasileiro se mantiene en los promedios regionales, alrededor del 3,7 % (RESDAL, 2012). Así mismo, tanto el presupuesto de Brasil como el de la Región, se encuentran muy por debajo de los mayores presupuestos a nivel mundial en defensa 6, 7, 8 % (Banco Mundial, 2014). A partir de estos datos y apelando a las

consideraciones de la END sobre la inversión en defensa, pareciera que no ha habido correspondencia con un aumento del presupuesto en el área de defensa. Por el contrario, el gasto de defensa de Brasil en relación al gasto estatal decreció de 1,62 en 2008, al 1,45 en 2012 con base en su PBI. Si bien, en términos netos el gasto asignado a la defensa en Brasil quintuplico al siguiente estado con mayor gasto en la región, Colombia, en 2012. (RESDAL, 2012). Simultáneamente, Brasil fue el décimo-primer país en el ranking de gasto militar mundial en 2012 según SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute, 2012).

Ahora bien, si tomamos en cuenta que la END tiene metas a corto (2014), mediano (2015-2020) y largo plazo (2030), es posible que en los siguientes años el presupuesto en defensa se adapte para cumplir con estas proyecciones, siempre que las condiciones económicas del país sean favorables en este sentido. También es importante señalar que la cooperación con otros ministerios y la manera en que se estructura la Base Industrial de Defensa (BID) hace que el presupuesto de defensa no sea completamente representativo. La BID está compuesta mayormente por empresas de capital privado, las cuales cuentan con un marco fiscal de fomento creado por el Estado para materiales de defensa estratégicos (RESDAL, 2013). Grandes inversiones, como la del Programa de Desarrollo de Submarinos (PROSUB) que tiene un presupuesto de 6,7 mil millones de euros con una proyección de pago hasta el 2030, es financiada a través de deuda y no del presupuesto del Ministerio de Defensa (Capozzoli, 2013).

Apreciamos que a partir del análisis del gasto no se manifiestan cambios sustanciales que podrían haber sido motivados por la END. De todas formas en

términos netos se pueden evidenciar las mayores capacidades del Brasil con respecto a la región. Su posición en el ranking mundial de gasto militar no debería ser subestimada, dando cierta relevancia a Brasil en el ámbito internacional. Realizando una apreciación más cualitativa que cuantitativa, para la cual precisaríamos de varios otros indicadores, entendemos que la END representa por sobre todo un hito en cuanto a la forma estratégica de pensar la defensa del Brasil.

Conclusiones

La relación de dos escenarios, la primacía de uno.

Nuestro planteo focal es que Brasil propone su Estrategia Nacional de Defensa no solo a fin de establecer el mínimo necesario para su defensa, sino como instrumento para incrementar su poder a nivel regional y mundial. Consideramos que la actuación en estos dos escenarios es relevante para dilucidar los intereses del Brasil, cabrá ver si la relación entre ellos es necesaria o contingente.

Recientemente Juan G. Tokatlian publicó un artículo estableciendo la diferencia entre contar con factores de poder y ser realmente poderoso. Si bien es claro que Brasil cuenta con recursos de poder - materiales, geográficos, estratégicos, militares y diplomáticos - ser poderoso implica no solo contar con los recursos, sino con la capacidad para modificar las preferencias de otros actores. Aquí se abren dos posibilidades, una es modificar estas preferencias mediante *hard power* y otra mediante *soft power*, es decir “la aptitud de atraer, inducir y seducir, en vez de aplicar la presión, la coacción, la retaliación” (Tokatlian, 2013, p. 27). Esta última alternativa, el poder suave, es la que utiliza y debería

profundizar Brasil para afianzar su poder regional en el largo plazo. El mismo autor pasa a analizar diferentes preferencias de los países de la región y del Brasil tanto en temas regionales como internacionales, entre los cuales encuentra coincidencias y desavenencias. La conclusión general es que si bien Brasil es muy influyente en la región, no es tan poderoso como se presume. En líneas generales esto se debe a que:

Cuando sus contrapartes comparten con él intereses generales, Brasil no se destaca especialmente por obtener resultados colectivos inequívocos y duraderos. Cuando predominan intereses diferenciados, se observa más estancamiento y ambigüedades que transacción y avances. Y cuando hay intereses opuestos, Brasil ha sido prudente en unos asuntos, e inflexible en otros: en el primer caso, ha eludido que se gesten coaliciones antibrasileñas, y en el segundo caso, no ha logrado modificar las preferencias originales de sus contrapartes. (Tolkatlian, 2013, p. 30).

En este sentido, Ignacio Lara también analiza y cuestiona la calidad de potencia regional de Brasil, dado que no es expreso el apoyo regional para que éste sea la voz de Latinoamérica o, en menor escala, de Sudamérica en el mundo. Aunque de todas, en el escenario mundial Brasil sí es considerado una potencia emergente con ciertas cualidades que le permitirían ocupar un lugar destacado, éste debería reforzar su estrategia latinoamericana a fin de aumentar su poder a nivel internacional. (Lara, 2013).

Ahora bien, si contraponemos estas concepciones sobre el desempeño regional de Brasil y sus propias manifestaciones en pos del interés de una

mayor integración regional, podemos hacer algunas apreciaciones en relación a los intereses brasileños. Estas tesis comparten la idea de un compromiso relativo con la región, el que podría estar basado en un ulterior interés que trasciende lo regional y tiene en vista por sobre todo el posicionamiento en el ámbito internacional. De todas formas, otra posibilidad, es que este “movimiento pendular” se relacione con las dos grandes estrategias diplomáticas presentes históricamente en la región: la ponderación regional a fin del fortalecimiento de potencias medias y pequeñas, con algunos rasgos identitarios comunes – la idea latinoamericanista; o el tutelaje y encadenamiento a la gran potencia hemisférica. De todas formas si nos ceñimos al periodo en cuestión (2008-2012), entendemos que Brasil mantuvo un perfil cooperativo con la región, al tiempo que una relación de cordialidad con los EE.UU., estableciendo un juego de varios frentes. Este juego le permite; igualar sus preferencias a las regionales motivando procesos de integración-cooperación contrabalanceando el poder de EE.UU.; y moverse independientemente a los intereses o preferencias del hegemon, cuando lo cree necesario, sin que esto sea percibido como una contestación.

Es por ello que consideramos que la estrategia de Brasil, consiste en continuar cimentando los lazos de cooperación regional a través de su *soft power*, si bien con un compromiso relativo. En el largo plazo, una vez efectivizado este piso de confianza y habiendo aumentado su poder, Brasil podría imponer sus agenda – de ser necesario - por sobre las de otras naciones de la región. En la arena internacional, Brasil, no precisa del reconocimiento regional de forma necesaria para ocupar un lugar a nivel global (Lara, 2013). Brasil hoy se presenta como una voz a ser escuchada en el concierto internacional, pero no

necesariamente representando Suramérica o Latinoamérica, sino de una región más amplia: la Región Emergente. De ésta participan otros jugadores de relevancia, con intenciones de cambiar la arquitectura global, como los integrantes del grupo BRICS. Este doble movimiento, triple en realidad, es el que le ha permitido acoger su lugar de reconocimiento actual en el mundo y a través del cual pretende continuar fortaleciéndose.

Por ello en la caracterización realizada en un comienzo sobre si la relación entre los dos escenarios es “necesaria” o “contingente”, entendemos que es “contingente”. Si bien Brasil procura cierta cooperación regional que incrementaría su poder y seguridad, sus intereses no son meramente regionales. Sus intereses están puestos en ocupar un lugar en el mundo, sin que de ello dependa “necesariamente” de su relación con la región.

El posicionamiento internacional: construir poder

Entendemos que ciertos cambios relativos en la estructura del sistema internacional, proporcionaron incentivos a Brasil para lograr avanzar en la concreción de su “destino manifiesto”.

Esta coyuntura que incluye aspectos internos y regionales, en conjugación con el debilitamiento de la hegemonía por parte de EEUU – al menos en algunas esferas de poder -, generaron las condiciones de ganar espacios de poder y la pretensión de obtener un lugar destacado en esta tendencia incipiente multipolaridad. En esta configuración es evidente la importancia de los procesos de cooperación. Foros, organizaciones regionales, asociaciones, tienen cada vez más relevancia. Todo de ello no implica, bajo nuestra percepción, que los intereses nacionales – desde la perspectiva estatal - se

vean subsumidos a estos procesos. Sino que ellos sirven a estos intereses, los cuales prevalecen en última instancia. Por esta misma razón no es casual que la publicación de la END venga a respaldar, con una cuota de materialidad, la política exterior brasileña.

Más allá de las capacidades de los Estados para coordinar acciones conjuntas y unificar preferencias, cada Estado debe asegurar su cuota de *hard power* a ser utilizado como *ultima ratio*. Es central, por ello, no solo el desarrollo de la industria y de las capacidades militares, sino de la posibilidad del desarrollo nuclear a modo de salvaguarda. Rescatamos el énfasis que la cuestión nuclear tiene en la END, si bien, no consideramos que este vaya en el sentido del desarrollo armamentístico. Por más que la disuasión no tiene el mismo peso que en el sistema bipolar, apoyamos la idea de que aún hoy existe una estratificación internacional entre aquellos países que poseen armamentos nucleares y aquellos que no. (MD, 2012). Cualquier potencia que desee saltar al primer plano mundial debe contar con cierta *expertise* en el tema, sea con el fin de lograr los objetivos de TNP a través del Derecho Internacional (DDII) o, en caso contrario, de contar con la tecnología para poder desarrollar armamentos de este tipo. Resulta de interés la mirada de Waltz, en uno de sus últimos escritos, con respecto a por qué Irán debería ir por la bomba atómica. Dicho autor sostiene que más allá del lugar común en el que se cree que pondría aún más en vilo a la región, por el contrario otra potencia nuclear que compitiera con Israel, generaría estabilidad regional (Waltz, 2012).

Estableciendo un paragón con esta percepción, y salvando las grandes diferencias, que Brasil poseyera armamento nuclear – más allá de las prohibiciones mencionadas – podría cambiar rotundamente la ecuación de

balance de poder continental. Si no fuere la mera posesión de armamento nuclear, la capacidad efectiva para manejar este tipo de tecnología ya cumpliría un objetivo similar. Por ello, no afirmamos que Brasil pretenda “ir por la bomba”, aunque sí consideramos que uno de sus anhelos es, de ser necesario, contar con la capacidad para su desarrollo, bajo la prerrogativa de su total independencia.

La cuestión de la Industria Militar y el Desarrollo

El desarrollo de la Industria Militar ha generado importantes saltos tecnológicos que pueden ser transferidos a otras industrias, así mismo, el desarrollo tecnológico aplicado a armamentos representa un sector fundamental en la vida económica de los países altamente industrializados (Bobbio, 1997). Esta potencialidad de la industria militar, que es otra de las partes centrales de la END, queda enaltecida como parte fundacional de su desarrollo general como Nación y no solo con fines bélicos. El fin no es otro que alcanzar niveles de industrialización relevantes que permitan reubicarse en la estructura mundial de la división del trabajo. Las políticas económicas llevadas a cabo en el último decenio pretendieron ir en dirección de lograr un desarrollo estable, basado en los principios del estructuralismo económico latinoamericano planteado por la CEPAL en los 60's: afianzar el mercado interno, diversificar su estructura económica y ponderar el desarrollo industrial, para superar el cuello de botella al cual se enfrentan cíclicamente los países primarios exportadores.

Si nos ceñimos a ciertos aspectos económicos del crecimiento brasileño, que determinó su nuevo posicionamiento internacional, éste se vio comprometido a partir del año 2011 (BBVA Research, 2012). Las proyecciones de crecimiento

para los próximos años son bastante menores en relación a la década anterior (BBVA Research, 2012. Banco Mundial, 2014). Si esta tendencia continuara y la situación económica del Brasil se viera más comprometida, sus aspiraciones de potencia podrían claudicar. Ahora bien, si retomamos el planteo cepaliano, por el cual el crecimiento sostenible debe ser sustentado a raíz de la fortaleza de la matriz industrial, podemos encontrar una respuesta. El desarrollo, según el planteo de la END, será sustentado y alimentado por la industria en defensa y el traspaso tecnológico a otras industrias, bajo la proposición de dominio nacional (MD, 2008). La imbricación defensa-industria-desarrollo, entendemos es la respuesta en el largo plazo, el traspaso del mero “crecimiento” a un efectivo “progreso” para un país que pretender explotar todas sus capacidad de manera independiente y así consolidar su poder en todas sus dimensiones.

Reflexión final

El sentido de este trabajo era plantear cuales podrían ser los verdaderos intereses del Brasil – por detrás de su END - y sus posibilidades para concretarlos. En el análisis muchas otras variables, sobre todo del tipo cuantitativas, deberían haber sido tenidas en cuenta. Entendemos que las previsiones con respecto a eventos futuros, no dejan de ser aproximaciones susceptibles a fracasar. Los eventos que configuren un próximo orden mundial difícilmente pueden ser dilucidados. Pero ello no quita el mérito de pensar en función del futuro. Elegimos la Estrategia de Defensa como punto de partida para el análisis de una estrategia mayor. Esta idea que contempla factores materiales, tiene un valor previo, ese valor es la proyección del interés nacional. Esta relación entre materialidad e idea es expuesta por Weber:

Los intereses (materiales e ideales), no las ideas, dominan directamente las acciones de los hombres. Ahora bien, la “imágenes del mundo” creadas por esas ideas han servido muy a menudo de indicadores para determinar las direcciones en las que el dinamismo de los intereses mueve a las acciones” (en Morgenthau, 1986, pp.51/52).

La END es bajo nuestra perspectiva el afianzamiento de una idea, una idea de país, una idea de soberanía, una idea de posibilidad, una idea que se propone alcanzar un determinado “destino manifiesto”. Allí reside su potencia, su validez. Podría ser descartada rápidamente la noción de que el Brasil llegara ser una potencia de relevancia internacional si contempláramos otros indicadores y el lugar que ha ocupado históricamente en el mundo. Más aún si comparamos al Brasil con otras potencias emergentes o con potencias ya desarrolladas. De todas formas este no es el punto de inflexión bajo nuestra mirada. La relevancia de la estrategia está en cómo construir poder, el poder se construye precisamente con ideas claras como punto de partida, que se concretan – generalmente – en tiempos largos. Esta capacidad de proyección estratégica, muchas veces subsumida por problemas coyunturales que requieren inmediata solución, tiene un extremo valor sobre todo para un país como Brasil nacido en la periferia del poder mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- Almeida Pinto de, J.R., Ramalho da Rocha, A. J., & Doring Pinho da Silva, R. (eds.). (2004). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação.
- Almeida Pinto de, J.R., Ramalho da Rocha, A. J., & Doring Pinho da Silva, R. (eds.). (2004). *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação.
- Battaglini, J. M. (2008). Palabras Mortales ¿Rearme y carrera armamentística en América del Sur? *Nueva sociedad*. Nº 215. P. 23, 34. Buenos Aires: Argentina.
- Buzan, B. (2008) People, States & Fears: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era. Introducción y Capítulo 10. En *Revista Académica de Relaciones Internacionales*. Nº 9. Madrid: UAM.
- Bobbio, N. (1997). *Diccionario de Política* (10ª ed.). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Brun, E., & Muxagato, B. (2012) El proyecto internacional brasileño (2003-2010): Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur. *Anuario Americanista Europeo*. Nº 10. CEISAL & REDIAL.
- Cervo, A. L., & Bueno, C. (2012). *História da política exterior do Brasil*. (4 ed.). Brasília: Editora Universidade de Brasília.

- Diamint, R. (2012). La Institucionalidad Democrática de la Defensa. En Donadio, M (ed.) *Atlas Comparativo de la Defensa* (p. 31-33). Buenos Aires: RESDAL.

- Gratiús, S. (2007). *Brasil en la América: ¿Una potencia regional pacificadora?* Documento de trabajo. Madrid, España: FRIDE.

- Hirst, M. (2006). Los Desafíos de la Política Sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*. 205. Sep/Oct. 2006.

- Hirst, M. (2011). Las Relaciones entre América Latina y Estados Unidos en los tiempos de pos-Posguerra Fría. En Dörte Wollrad; Günther Maihold; Manfred Mols (Eds.) *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Fundación Friedrich Ebert; Stiftung Wissenschaft und Politik. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

- Huntington, S. P. (1999). The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*. Marzo-Abril. Vol. 72. Nº2.

- Kay, S. & Graefe, L. (2011). *Los hallazgos de petróleo en Brasil traen nuevos desafíos*. ECONSOUTH. Vol. 13. Nº 1. Atlanta: Federal Reserve Bank of Atlanta.

- Marina do Brasil (2011). Informe: *Construção do Estaleiro e Base Naval*. Programa de Desenvolvimento de Submarinos. Rio de Janeiro: Marina do Brasil.

- Mearsheimer, J.F.(2006) Structural Realism. *International Relations Theories: Discipline and Diversity, 3rd Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2013. P. 77-93.

- Ministerio da Defesa do Brasil. (2005). Documento: *Política Nacional da Defesa*. Brasília: Ministerio da Defesa.

- Ministerio da Defesa do Brasil. (2008). Documento (trad.): *Estrategia Nacional de Defesa, Paz y Seguridad para Brasil*. Brasília: Ministerio da Defesa.

- Ministerio da Defesa do Brasil. (2012). Documento: *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministerio da Defesa.

- Morgenthau, H.J. (1990). *Escrito sobre Política Internacional*. Madrid: Tecnos.

- Morgenthau, H.J. (1986). *Política entre la Naciones, La Lucha por el Poder y la Paz*. (3ª ed.) Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

- Orozco, G. (Septiembre-Octubre 2008). ¿Es posible un Complejo de Seguridad en la región andina? Un análisis desde los aportes de la Escuela de Copenhague”. *Ponencia para el Primer Congreso de Ciencia Política*. Colombia: Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL).

- RESDAL. (2012). Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe. Edición 2012. *Red de Seguridad y Defensa de América Latina*. Buenos Aires, Argentina.

- Schmidt. B.C. (2005). Competing Realist Conceptions of Power. *Millenium: Journal of International Studies*. Vol.33, Nº3, pp. 523-549.

- Tokatlian, J. G. (2013). ¿Cuán poderoso es Brasil?. *Foreing Affairs Latinoamérica*. Vol.13: N.1. pp. 25-31.

- Vitelli, Marina (2011). Defensa y seguridad en América del Sur: El rol de Brasil en la construcción de la subregión como entidad estratégica. *Estudia Politicae*. Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina.
- Waltz. K.N.(1988) *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor de América Latina.
- Waltz. K.N (2012) Why Iran Should Get the Bomb? *Foreign Affairs*. Julio-Agosto. Vol. 91. N°4.
- Wollrad, D., Maihold, G., & Mols, M. (cords). (2011). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Fundación Friedrich Ebert; Stiftung Wissenschaft und Politik. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

WEBGRAFÍA

- Arias, J. El País. (2009, Marzo) *La revolución de Brasil en la industria militar*. España: Diario El País. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2009/03/23/actualidad/1237762805_850215.html)
- Barón, F. (2009) El País. Brasil refuerza su músculo militar. España: Diario El País. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2010/09/02/actualidad/1283378403_850215.html
- Capozzoli, R. (2013, Julio). *Brasil terá submarino nuclear em 2025*. Brasil: Página Especializada Defesanet. Recuperado de <http://www.defesanet.com.br/prosub/noticia/11537/Brasil-tera-submarino-nuclear-em-2025/>

- Granovsky, M. (2013, septiembre). Hay que prepararse para la guerra cibernética. *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-229130-2013-09-16.html>
- Lara, I. F. (2013). Potencialidades y Límites de Brasil como potencia Emergente. *Documento Debate*. Asuntos Del Sur. Recuperado de <http://www.asuntosdelsur.org/biblioteca/?did=19>
- Ruíz, J. (2014). Brasil: crecimiento moderado y necesidad de reformas. *BBVA Research*. España. Recuperado en: <http://www.bbvaresearch.com/KETD/ketd/esp/nav/geograficas/latinoamerica/brasil/index.jsp>
- Zais, E (2013). Rousseff condena las prácticas de Espionaje ante las Naciones Unidas. *Internacional, El País*. Recuperado de: <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/24/actualidad/1380033206443459.html>