

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Monografía de Grado

**La Estrategia de Seguridad Nacional Brasileña:
¿Instrumento para la consolidación del proyecto
geopolítico del Brasil en Sudamérica?**

**Director
Benjamín Herrera Chaves**

**Presentado por
Carlos Enrique Álvarez Calderón**

Bogotá, Junio 21 de 2013

INDICE

INTRODUCCION	4
METODOLOGIA	9
CAPITULO I	
MARCO TEORICO	11
1. Teoría del Realismo Estructural o Neorrealismo	12
1.1 La Distribución de las Capacidades del Estado	18
2. El Modelo de Análisis Geopolítico	22
2.2 El Enfoque de la Expansión de las Fronteras Interiores	24
3. La Teoría de los Regímenes Internacionales	25
CAPITULO II	
¿HACIA UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL?	26
1. El Estado Nacional en el Siglo XXI	26
2. Geopolítica y Globalización	31
3. La Nueva Configuración del Poder	33
3.1 Brasil en el contexto Internacional	35
3.1.1 La Dimensión Económica	35
3.1.2 La Dimensión Política	40
CAPITULO III	
BRASIL EN EL CONTEXTO SUDAMERICANO	43
1. Brasil y Sudamérica	43
1.1 Antecedentes	44
1.2 La política exterior de Brasil a partir de la Administración de Lula	50
2. Brasil: ¿Potencia Media o Potencia Regional?	54

CAPITULO IV	
LA GEOPOLITICA BRASILEÑA	57
1. La Actual Configuración Geopolítica de Sudamérica	57
2. La Geografía Brasileña	68
3. Los Intereses Geopolíticos de Brasil	72
3.1 Primer Interés: Proteger el Litoral Marítimo	73
3.2 Segundo Interés: Proyectarse hacia el Interior	74
3.3 Tercer Interés: Controlar la Cuenca del Rio de la Plata	75
3.4 Cuarto Interés: Asegurar el Frente Amazónico	77
3.5 Quinto Interés: Contestar a la Hegemonía en el Atlántico Sur	79
CAPITULO V	
LA ESTRATEGIA DE DEFENSA NACIONAL BRASILEÑA	80
1. EL Problema de la Seguridad para la Consolidación de Nación	80
2. Los Documentos de Defensa y Seguridad	85
2.1 La Política de Defensa Nacional de 2005	87
2.2 La Estrategia de Defensa Nacional de 2008	89
2.3 El Libro Blanco de Defensa Nacional de 2012	91
3. El Poder Militar Brasileño como Instrumento de Proyección Regional	94
CONCLUSIONES	97
BIBLIOGRAFIA	99
MAPAS	112
Mapa 1 Mapa de América del Sur	112
Mapa 2 Áreas Estratégicas de América del Sur	113
Mapa 3 Confederaciones de América del Sur	114
Mapa 4 Compartimentación Geopolítica de América del Sur	115
Mapa 5 El Factor Geográfico en América del Sur según Carlos Badia	116
Mapa 6 El Factor Geográfico en América del Sur según Bernardo Quaqliotti	117
Mapa 7 Mapa de la Hidrovía	118
Mapa 8 Proyección geopolítica de Brasil	119

INTRODUCCION

Brasil es un caso de estudio que ofrece lecciones y perspectivas al análisis de la geopolítica en Sudamérica en la medida en que la búsqueda de la seguridad nacional y su política exterior se han caracterizado por su relativa independencia y su ambición de potencia regional. Teniendo en cuenta el peso que el regionalismo adquirió en la reordenación del sistema internacional, éste se ha vuelto más complejo e inestable en la medida en que el poder mundial se encuentra fraccionado en sus dimensiones políticas, económicas y militares. Es en este ambiente que los países con recursos de poder y aspirantes a un liderazgo regional están ganando un nuevo protagonismo; bajo estas circunstancias, los Estados nacionales ensayan diversas estrategias de posicionamiento de sus objetivos en política internacional, como la convergencia en los temas de seguridad e integración.

Brasil ha experimentado un cambio en relación con las percepciones que sobre su influencia en los ámbitos global y regional tienen otros actores del sistema internacional, particularmente sus vecinos; la reconfiguración del orden geopolítico y la creación de un arreglo regional de seguridad en Sudamérica pasa por la discusión sobre la actuación regional brasileña, que ha sido marcada por la búsqueda de la reafirmación de su liderazgo en el subcontinente.

Los estudios sobre la política de defensa del Brasil y el papel que ésta ejerce en su política exterior señalan que es producto del cambio de la visión en relaciones internacionales, en especial a partir del Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). La estrategia de proyección de Brasil como potencia regional ha sido estudiada ampliamente desde sus capacidades económicas, demográficas, culturales y diplomáticas. Caso contrario puede observarse con relación a la variable militar, y en particular el aparato de defensa y de seguridad brasileñas, que hacen parte del conjunto de elementos que constituyen los medios que utiliza

ese país para consolidar su liderazgo en la región sudamericana. En tal sentido surge la necesidad de relacionar la actual política de seguridad brasileña con sus intereses geopolíticos, como refuerzo de la posición de liderazgo regional del Brasil. Si bien algunos estudios (Ugarte, 2008; Cepik y Ramírez, 2004; Rizzo de Oliveira, 2004), aportan un amplio análisis sobre los efectos que tiene la nueva visión geopolítica de la política exterior brasileña en la seguridad hemisférica de América, no explican cómo la agenda de seguridad brasileña configura un cambio en las relaciones de poder en Sudamérica.

Es pertinente estudiar la Estrategia de Seguridad y Defensa de Brasil como elemento de su proyección hacia Suramérica, ya que dicha estrategia se ha ido fortaleciendo y reestructurando a partir del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), y se ha convertido en uno de los medios que Brasil utiliza para posicionarse como potencia regional y como potencia media mundial. En este orden de ideas, la investigación que se desarrolló es de tipo explicativo, analiza la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional brasileña e identifica las implicaciones que ésta tiene para las relaciones de poder en la región sudamericana, buscando explicar cuáles son las causas que impulsaron la formulación de dicha política y a qué intereses geopolíticos podrían satisfacer. El marco temporal especificado para la investigación es desde el año 1995 hasta el presente.

El objetivo general de esta investigación es exponer el interés geopolítico de Brasil en Sudamérica a partir del análisis de la Estrategia de Seguridad y Defensa brasileña, con el propósito de desentrañar las consecuencias geopolíticas que tendría para la región sudamericana la consolidación de Brasil como potencia regional. Los objetivos específicos son: primero, esbozar brevemente el cambio en las relaciones de poder a partir de la finalización de la Guerra Fría; segundo, identificar las implicaciones que reviste el fraccionamiento del poder con la

emergencia de nuevas potencias; tercero, señalar la relevancia de las potencias medias, sus diferencias con las potencias regionales y justificar la definición de Brasil como potencia media emergente; cuarto, analizar el proyecto de nación de Brasil y su estrategia de inserción internacional a partir de la creación de un espacio geopolítico propio en Sudamérica; y quinto, exponer las limitaciones y obstáculos que enfrenta Brasil en materia de seguridad, afectando sus ambiciones de liderazgo regional y mundial, y que le impulsan a fortalecer el ámbito de la defensa y la seguridad nacionales.

La pregunta principal que orientó esta investigación fue:

¿Cuáles capacidades de poder debería fortalecer el Estado Brasileño, con miras a constituirse como potencia regional?

Las preguntas secundarias son las siguientes:

- 1. ¿Cómo influencia el actual contexto geopolítico en Sudamérica la formulación de una política brasileña en materia de seguridad y defensa?*
- 2. ¿Cuáles son las percepciones de inseguridad interna y externa que impulsaron a Brasil a formular una política nacional de defensa?*
- 3. ¿Cómo la consolidación de un proyecto geopolítico de Brasil podría afectar las relaciones de poder en el hemisferio?*

La hipótesis de la cual parte este trabajo es la siguiente:

Brasil busca a través de la creación de un orden geopolítico en Sudamérica consolidarse como una potencia media en el sistema internacional. Para tal fin, Brasil propone equiparar a sus capacidades económicas, demográficas y geográficas, la capacidad político-militar mediante la formulación e implementación de una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional.

El trabajo de grado está compuesto por cinco capítulos que abarca un análisis desde una generalización del Brasil en el sistema internacional hasta la particularización del papel de Brasil en el espacio geopolítico de Sudamérica.

En el **primer capítulo** se establece el marco teórico del trabajo de investigación, que incluye un componente histórico que da cuenta de una revisión general de los trabajos más relevantes que tienen una relación directa o indirecta con el problema estudiado. Adicionalmente se establecen los enfoques teóricos que sustentan el marco interpretativo de esta monografía de grado.

En el **segundo capítulo**, se analiza la relación que juega el concepto del poder y el papel de los Estados nacionales en el escenario internacional. Asimismo, se estudia el principal fenómeno del sistema internacional, es decir, la globalización, en relación con la geopolítica. Por último, se analiza la nueva configuración de poder internacional y el papel de Brasil en el reordenamiento del sistema internacional.

El **tercer capítulo** se divide en dos secciones. La primera examina los antecedentes del papel de Brasil en el contexto subregional y su creciente papel en el ámbito sudamericano en la actualidad a través de una política exterior orientada hacia la región. La segunda sección pone de relieve la jerarquía de los estados, el papel de las potencias medias y su influencia en las dinámicas regionales, y el poder cuantificable de Brasil para constituirse como potencia regional, sin desconocer las limitaciones que se le presentan para consolidar dicho estatus.

El **cuarto capítulo** está dedicado al estudio del proyecto geopolítico brasileño en las Américas. Se aborda los elementos constitutivos que han dado lugar a una configuración geopolítica en Sudamérica, así como a los intereses brasileños en el nuevo espectro de la distribución de poderes en el continente americano.

El **quinto capítulo** se concentra en el análisis de la Estrategia de Defensa Nacional Brasileña y cómo los problemas de seguridad percibidas por Brasil afectan su proyecto geopolítico en Sudamérica. De allí se desprende el interés de interpretar los documentos de defensa y seguridad emitidos por el Estado brasileño en las últimas administraciones gubernamentales, resultando en el Libro de Defensa Nacional de 2012. Con base en ello, finalmente se analiza cómo el fortalecimiento de la capacidad militar brasileña resolvería en parte las limitaciones que Brasil tiene actualmente en constituirse como un poder regional.

Por último, las **conclusiones** se presentan para dar respuesta a las preguntas de investigación y a colocar en discusión la hipótesis planteada.

METODOLOGIA

Para determinar los planteamientos teóricos y las visiones geopolíticas pertinentes que orientan esta investigación, se ha utilizado una técnica de análisis extensiva que permite cotejar los distintos aportes documentales que arrojan evidencia acerca de las fuentes teóricas en la cual se enmarca el diseño de la actual política de defensa y seguridad brasileña; el análisis extensivo utiliza múltiples fuentes de datos, tales como: observaciones a lo largo del tiempo, observación del participante, documentos, archivos e información física. Frente a la categoría de los intereses y objetivos geopolíticos de la Política de Defensa Nacional de Brasil, también se recurrió al análisis extensivo, haciendo uso del cotejo de los archivos y documentos oficiales del Gobierno del Brasil, que establecen cual es la actual estrategia geopolítica brasileña en la región Sudamericana.

Con relación a las percepciones regionales sobre la creación de espacio geopolítico bajo el liderazgo político, económico y militar brasileño, nuevamente se empleó un análisis extensivo, pero con instrumentos combinados de revisión y análisis documental, y entrevistas a expertos académicos en la materia de los principales países de la región, recogidas principalmente en revistas especializadas.

Por último, para las implicaciones geopolíticas de la implementación de la Estrategia de Defensa Nacional, así como para la proyección de poder de Brasil en Sudamérica y sus efectos en la imagen de Brasil como potencia media en el sistema internacional, se utilizó una técnica de análisis vía triangulación de datos (análisis por medio de correspondencia de patrones, construcción de explicaciones y revisión temática), con énfasis en la revisión temática y construcción de explicaciones (Ver Cuadro 1).

CUADRO 1 (Previsión de Análisis e Interpretación)

CATEGORÍA	TÉCNICA	FUENTE/ACTOR	INSTRUMENTO	ITEMS
LAS TEORÍAS TRADICIONALES Y EL APORTE DE LA CORRIENTES GEOPOLITICAS	ANALISIS EXTENSIVO	AUTORES Y ESPECIALISTAS ACADEMICOS EN TEORIAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	ANALISIS DE DOCUMENTOS ACADEMICOS	NEORREALISMO: POSTULADO DE SEGURIDAD DEL TERCER MUNDO TEORIAS GEOPOLITICAS: TEORIA DEL EQUILIBRIO GEOPOLITICO TEORIA DE LOS REGIMENES INTERNACIONALES
INTERESES Y OBJETIVOS GEOPOLÍTICOS LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DE 1998 Y 2005, LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE 2008 Y EL LIBRO DE DEFENSA NACIONAL BRASILEÑA DE 2012.	ANALISIS EXTENSIVO	MINISTERIO DE DEFENSA Y RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL AUTORES Y ESPECIALISTAS ACADEMICOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA BRASILENA	ANALISIS DE DOCUMENTOS ACADEMICOS Y ARCHIVOS OFICIALES	LAS POLÍTICAS DE DEFENSA NACIONAL DE 1998 Y 2005 LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE 2008 EL LIBRO BLANCO DE DEFENSA NACIONAL DE 2010
PERCEPCIONES REGIONALES SOBRE LA CREACIÓN DE UN ESPACIO GEOPOLÍTICO BAJO EL LIDERAZGO POLÍTICO, ECONÓMICO Y MILITAR BRASILEÑO	ANALISIS EXTENSIVO	AUTORES Y ESPECIALISTAS ACADEMICOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA, RELACIONES INTERNACIONALES HEMISFERICAS Y GEOPOLITICA DE SUDAMERICA	ANALISIS Y REVISION DE DOCUMENTOS ACADEMICOS	LA GEOPOLITICA SUDAMERICANA LA POLITICA EXTERIOR BRASILEÑA LOS MECANISMOS DE COOPERACION REGIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD
IMPLICACIONES GEOPOLÍTICAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DEFENSA NACIONAL PARA LA PROYECCIÓN DE PODER DE BRASIL EN SUDAMÉRICA Y SUS EFECTOS EN LA IMAGEN DE BRASIL COMO POTENCIA MEDIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL.	ANÁLISIS VÍA TRIANGULACIÓN DE DATOS	FUENTES ACADEMICAS, OFICIALES ANALISIS PERSONAL	REVISION TEMATICA CONSTRUCCION DE EXPLICACIONES	EVOLUCION RECIENTE DE LA POLITICA EXTERIOR BRASILEÑA CAMBIO GLOBAL Y REGIONAL EN LA CONFIGURACION Y EQUILIBRIO DE PODERES ESTATALES PROCESO DE INTEGRACION REGIONAL Y LIDERAZGO BRASILEÑO

CAPITULO II

MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

Con relación al papel que cumple los temas de defensa y seguridad nacional en la política exterior del Brasil, algunos estudios (Saint-Pierre, 2009; Moreno, 2009; Marques, 2006; Sennes y Onuki, 2006; Otalvora, 2005; Soares, 2009; y Campuzano, 2010), afirman que a partir del Gobierno de Lula, Brasil retornó a su tradicional visión “realista” de las relaciones internacionales, colocando los temas político-militares en el tope de su agenda internacional. Según estos autores, la visión neorrealista del gobierno de Lula se ha expresado en la acumulación de recursos clásicos de poder, en su empeño por el liderazgo regional, en su oposición a las políticas norteamericanas, así como en su esfuerzo por conseguir el reconocimiento internacional al objetivo de ingresar como miembro permanente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Diversos autores (Caballero, 2011; Bernal-Meza, 2010; Lessa, 2010; Cervo, 2010; Gomes, 2010) coinciden que el creciente papel de Brasil en el contexto global y regional obedece, entre otras circunstancias, al “vacío de poder” generado por un menor protagonismo de los Estados Unidos; por lo tanto, Brasil es una potencia regional que busca no solamente un lugar central en el direccionamiento político y económico de América del Sur (...), sino que, además, se esfuerza por tener un lugar visible entre los “nuevos jugadores globales” (Pastrana, 2012: 617).

Con el retorno al realismo se advierten algunos temas que los países sudamericanos han considerado como parte de intención de Brasil de consolidar su estatus como potencia regional: primero, su lenta pero sólida acumulación de poder militar; segundo, el desarrollo de la tecnología nuclear como paso fundamental para poder acceder al club de los poderes nucleares; tercero, su rechazo a aceptar la supervisión de la Agencia Internacional de Energía Atómica sobre su programa nuclear. Así mismo, la voluntad de Brasil de tener un rol más

activo en las operaciones de paz regionales e internacionales, su participación en organismos internacionales y la importancia que le otorga a Suramérica en su concepción estratégica de la seguridad, lo encaminan a fomentar y fortalecer una estrategia de seguridad y defensa propia que le garantice las condiciones de estabilidad para consolidarse como potencia regional. No obstante, el desempeño de la política exterior de Brasil ha sabido utilizar asertivamente otros medios en los cuales proyectar su accionar en el campo internacional: reflejo de ello es la activa participación de la diplomacia brasileña en los principales organismos multilaterales, el papel en la cooperación para el desarrollo implementado por Brasil en algunos países de América Latina y África, o en la construcción de organizaciones regionales en materia comercial o política, entre otros. Este creciente poder de atracción encaminada por medios cooperativos, apuntan a la idea que el peso relativo de Brasil atrae y no aleja a los vecinos, revelando una interpretación sobre el funcionamiento del poder en la región que valoriza una dinámica denominada “*bandwagoning*” (Sorj y Fausto, 2011: 20)

Por lo tanto y ante la insuficiencia conceptual y analítica que representaba el utilizar para el presente trabajo una sola propuesta teórica, debido a la multiplicidad de variables a tomar en cuenta en el análisis de las políticas en defensa, política exterior y la geografía política, este trabajo se apoyó en la Teoría Neorrealista de Kenneth Waltz y en la Teoría de los Regímenes Internacionales de Joseph Nye y Robert Keohane, con aportes de otros autores como Barry Buzan, Mohammed Ayoob, Nayef Al Rodhan, Robert Jervis y Stephen Krasner, entre otros. Adicionalmente, se utilizó el Modelo de Análisis de la Geopolítica, tanto clásica como de autores contemporáneos, tales como Saul Cohen, Geoffrey Kemp, Robert Harkavy y Philip Kelly.

1. Teoría del Realismo Estructural o Neorrealismo

La unidad de análisis de este trabajo de investigación es el Estado de la República Federativa de Brasil y su Política de Seguridad y Defensa Nacional. Para tales propósitos, la Teoría del Realismo Estructural se constituye como un componente necesario en el análisis de la política exterior y de seguridad brasileña, ya que se enfoca en la anarquía del sistema, el poder y las capacidades del Estado, la seguridad, los intereses y la racionalidad.

Al estar inscrito bajo la corriente realista, el neorrealismo adopta tres premisas constantes del pensamiento realista: primero, los actores más importantes en política mundial son los estados; segundo, el comportamiento de los estados es racional; y tercero, los estados calculan sus intereses en términos de poder, relativo a la naturaleza del sistema internacional al que se enfrentan (Keohane, 1986: 163). Sin embargo, el Neorrealismo desarrolla un concepto no utilizado explícitamente por el realismo clásico: la estructura del sistema internacional que determina el comportamiento de los Estados; es decir, los sistemas se componen de una estructura y de sus unidades en interacción. Dos elementos de la estructura internacional son constantes: primero, el sistema internacional es anárquico más que jerárquico; y segundo, se caracteriza por la interacción entre las unidades con funciones similares. Un tercer elemento de la estructura es variable por lo que adquiere mayor importancia en el análisis neorrealista: la distribución del poder; la distribución de capacidades a través de los Estados del sistema varía de un sistema al otro y a lo largo del tiempo. Las capacidades más significativas son aquellas de los agentes más poderosos. Las estructuras ya no se definen por todos los agentes que florecen dentro de ella sino por los principales (Waltz, 1979:93).

El Neorrealismo basa su análisis en la naturaleza de la política mundial bajo un estado de anarquía¹: Cada Estado busca sus propios intereses; la fuerza es un medio para lograr los fines externos de los Estados porque no existe ningún proceso coherente y confiable para conciliar los conflictos de intereses que inevitablemente surgen entre unidades similares en condiciones de anarquía (Waltz, 1959: 238). Bajo esta perspectiva, el neorrealismo establece una situación de anarquía en el sistema internacional en donde los Estados, determinados por la distribución de capacidades que se derivan de la posesión de distintos recursos y su posición económica dentro del sistema, compiten por su supervivencia. En consecuencia, la política exterior es un instrumento del Estado guiado por el interés nacional, tradicionalmente ligado a la seguridad nacional y relacionada a aspectos multidimensionales como el desarrollo económico y el bienestar social, con el objetivo de aumentar su poder e influencia. El Neorrealismo reconoce a otros actores diferentes a los Estados, aunque afirma que el sistema se define de acuerdo a los actores principales, ya que son los estados quienes detentan el monopolio en la conducción de la política exterior de un país. Por lo tanto, si el sistema no le permite a los actores cumplir sus intereses, estos buscarán cambiar su posición dentro de la estructura, mediante diversas acciones que van desde la conquista territorial hasta el desarrollo económico, con el propósito de afectar la distribución de poder entre los estados. Estas acciones y/o estrategias que los Estados proyectan para lograr obtener sus objetivos en el sistema internacional están enmarcadas en la política exterior de cada Estado.

Al no existir autoridades internacionales con capacidades coercitivas, la anarquía del sistema debe ser comprendida como un espacio carente de una autoridad central. Cómo los Estados requieren sobrevivir, su demanda básica será siempre por seguridad: unos proveen seguridad, otros están obligados a buscarla. Esta diferenciación según las capacidades con que operan se denomina poder. Para el

¹ La anarquía significa altas dosis de incertidumbre, producto de la naturaleza del sistema; la causa de las guerras y la conflictividad internacional radica en la estructura anárquica del sistema, la cual permite a los Estados aspirar a objetivos que no son necesariamente divisibles o compatibles según afinidades ideológicas o religiosas

Neorrealismo el poder se refiere al patrón de estratificación formado por la distribución global de las capacidades entre los Estados. Como el poder es un medio de uso por parte de los Estados, los Estados tratan de obtener una apropiada cantidad de poder. Desde la perspectiva del Neorrealismo la distribución del poder entre los Estados define la naturaleza y la estructura del sistema internacional.

Gran parte de la crítica a las proposiciones neorrealistas están fundamentadas en la limitación que evidencia el neorrealismo a la hora de medir el poder de los Estados². En lo que se refiere a los actores, diversos trabajos clásicos han intentado definir las bases del poder nacional o los atributos nacionales de los cuales presumiblemente depende la capacidad del Estado para influir sobre otros. Pero en forma casi invariable la lista de elementos incluye aspectos geográficos (tamaño del país, localización y recursos naturales); aspectos de población (tamaño, homogeneidad y nivel de educación); capacidad económica (Producto Interno Bruto y grado de industrialización); y capacidad militar (cantidad y calidad del armamento y número de efectivos en armas). Por lo tanto, los Estados que poseen un área territorial considerable, una gran población, capacidad económica y militar, recursos naturales adecuados al mismo tiempo que un alto nivel de desarrollo económico y tecnológico tradicionalmente han sido considerados “poderosos” por definición, ya sea que aprovechen o no tales ventajas (Pearson y Rochester, 2000: 43).

Es importante señalar que para el Neorrealismo, la preocupación fundamental por parte de los Estados no es solamente el poder, también lo es la seguridad (Waltz, 1990: 36). A pesar de que se reconoce en la actualidad la multidimensionalidad del concepto de seguridad, una ampliación excesiva del concepto para explicar todos los factores que afectan la existencia de los sujetos referentes a las políticas

² Para un análisis más amplio revisar el artículo de Stefano Guzzini, “Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis”, *International Organization*, 47, págs 443-78, 1991.

de seguridad traería el riesgo de diluir el análisis de este trabajo de investigación. Por lo tanto, en términos conceptuales y con base en la estructura teórica del neorrealismo, este trabajo de grado adopta una definición restrictiva de seguridad, que tiene relación con la supervivencia del Estado.

El concepto tradicional de seguridad se basa en dos supuestos principales: 1) que la mayoría de las amenazas a la seguridad de un Estado surgen fuera de sus fronteras y, 2) que estas amenazas son principalmente, si no exclusivamente, militares en su naturaleza y por lo general requieren de una respuesta militar si la seguridad del Estado atacado desea ser preservado. El realismo clásico, así como otras perspectivas teóricas, definieron el concepto de la seguridad en términos externos, o dirigidos hacia afuera del Estado³. Esta tradición en relaciones internacionales, que representa a los Estados como actores unitarios que responden a las amenazas externas o que representan una amenaza a otros estados, ha sido más fuerte en el campo de los estudios de seguridad que en el resto de la disciplina⁴. La aplicación de esta definición de seguridad al análisis de las situaciones del Tercer Mundo ha generado problemas conceptuales e intelectuales, ya que las tres características principales del concepto de la seguridad del Estado desarrollados en la literatura occidental (es decir, su orientación externa, su fuerte vínculo con la seguridad sistémica y su relación con la seguridad de las alianzas de los dos principales bloques durante la era de la Guerra Fría), han sido tan diluidas que el poder explicativo del concepto ha sido debilitado cuando se aplica a los contextos del Tercer Mundo. Por lo tanto, para esta investigación el concepto de seguridad es definido de manera distinta para el contexto del Tercer Mundo con respecto a la definición tradicional, con base en la

³ El concepto de Seguridad Nacional está tradicionalmente relacionado con la situación en la que la existencia de la independencia, la soberanía y la integridad territorial del Estado están bajo ataque externo por parte de otro Estado. Esto implica una agresión física al territorio, la población y las propiedades del Estado. El concepto de Defensa Nacional, por su parte, es la política de gobierno que abarca una serie de medidas e instrumentos para garantizar la seguridad nacional.

⁴ Para una revisión acerca de las relaciones entre las percepciones de los analistas acerca de la naturaleza del Estado y sus definiciones referentes a la seguridad nacional, ver Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, 2ed, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991.

contribución del neorrealista Mohammed Ayoob. El autor propone una definición de seguridad de carácter estado-céntrica, haciendo hincapié en la connotación eminentemente política del término y en la empresa en la que los países del Tercer Mundo se han comprometido desde la descolonización: la construcción del Estado (Ayoob, 1995: 8).

Como lo señala Ayoob, este énfasis en la primacía de lo político en la definición de seguridad no significa que la esfera política pueda o deba ser totalmente aislada de los otros campos de la actividad humana o social, cuando se trata de lidiar con los problemas de seguridad. A pesar de que mantiene su primacía en la definición de la seguridad, la esfera política debe basarse en estas otras áreas de la actividad humana. La influencia de los otros ámbitos sobre los asuntos que afectan a la seguridad debe ser filtrada a través de la esfera política y deben estar directamente relacionados con ese ámbito. En otras palabras, cuando los desarrollos en los otros ámbitos (que van desde aspectos económicos a los aspectos ecológicos), amenacen con tener consecuencias políticas inmediatas, o se perciban tengan la capacidad de amenazar las fronteras estatales, las instituciones políticas o los regímenes gubernamentales, estas otras variables deberán tomarse en consideración como parte del cálculo de la seguridad del Estado. El concepto de seguridad es utilizado de manera restrictiva a la seguridad del Estado (en términos de su territorio y sus instituciones), y a la seguridad de aquellos que representan territorial e institucionalmente al Estado. Es decir, la seguridad e inseguridad son definidas con relación a las vulnerabilidades internas y externas, que amenacen o tengan el potencial de derribar o debilitar las estructuras estatales, tanto territoriales como institucionales, así como sus regímenes gubernamentales (Ayoob, 1995: 9).

Para que la definición del concepto de seguridad tenga un adecuado poder explicativo en el contexto del Tercer Mundo, deberá cumplir con dos criterios.

Primero, debe ir más allá de la definición tradicional de la seguridad y superar la orientación externa (el origen o causa de la inseguridad) y el sesgo militar. Y segundo, debe permanecer firmemente basado en el ámbito político, pero sensitivo a variables de otros ámbitos de la actividad societaria que puedan tener impacto sobre el ámbito político. Finalmente para propósitos conceptuales, y argumentando que para el caso brasileño la definición de seguridad propuesta para el Tercer Mundo es aplicable, parece pertinente definir bajo qué términos se considera a un Estado parte del Tercer Mundo. Ayoob afirma que los Estados pertenecientes al Tercer Mundo reúnen unas características básicas: la más importante es la falta de cohesión interna, tanto en términos de disparidades económicas y sociales, así como profundas fisuras étnicas y regionales; la falta de legitimidad incondicional de fronteras e instituciones estatales, y de elites gubernamentales; susceptibilidad a conflictos estatales internos y externos; desarrollo económico y social distorsionado y dependiente; marginalización, especialmente con relación a la dominante seguridad y preocupaciones económicas internacionales; y fácil permeabilidad a los actores externos, a los Estados más desarrollados, las instituciones internacionales o las corporaciones transnacionales (Ayoob, 1995: 15).

1.1 La Distribución de las Capacidades de los Estados

El Realismo Estructural establece que para comprender el comportamiento de un Estado en particular es necesario conocer en qué lugar de la estructura internacional se ubica. Bajo esta óptica, las características del sistema internacional configuran las estrategias de política exterior de un Estado. La posición que ocupa un Estado dentro del sistema depende de las capacidades que detenta con relación a otros Estados. Para Nayef Al-Rhodan, un análisis espacial de las relaciones internacionales debe considerar un número de recursos y/o capacidades desigualmente distribuidos (en concordancia con el planteamiento neorrealista), para demostrar las complejas relaciones estratégicas entre los Estados. Su investigación ha identificado siete áreas de poder estatal, a las cuales

denomina capacidades estatales: temas sociales y humanos, políticas domésticas, temas económicos, ambientales, científicos, militares y de seguridad, y diplomacia internacional. Las amenazas a la paz y seguridad internacionales puede emanar de siete áreas distintas del poder del Estado, las cuales están comúnmente interrelacionadas y reforzadas entre sí (Al-Rhodan, 2009: 51). Esta aproximación teórica también permite establecer tendencias sobre la habilidad que tiene un Estado de proyectar su poder hacia el futuro, al tomar en consideración variables como la proyección en el crecimiento de la población, composición demográfica, salud pública y humana, y potencial científico. Según Al-Rhodan, estos factores ayudan a medir si un Estado puede retener, incrementar o perder su estatus en la estructura del sistema internacional.

Para el neorrealismo, el principio de la distribución de las capacidades es un concepto sistémico (cómo se posicionan las unidades en relación con las otras), y si bien las capacidades de las unidades son importantes, lo es aún más la distribución de esas capacidades, debido a que dicha distribución dará la disposición de las unidades en la estructura. La tenencia de capacidades por parte de un Estado determina su jerarquía frente a otros, dentro de una estructura de carácter anárquico. En el marco de la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad, Buzan y Waever diferencian entre superpotencias y potencias grandes que interactúan a un nivel sistémico global, y las potencias regionales que actúan a nivel regional (Buzan y Weaver, 2003: 34). Para que un Estado llegue a ser considerado una *Superpotencia* o *Gran Potencia*, tiene que contar ante todo con capacidades naturales⁵ y la capacidad de materializarlos en poder (Gratius, 2007: 3). Para lograr el estatus de potencia grande son necesarios los recursos materiales correspondientes, pero también la aceptación y el reconocimiento formal de ese estatus por parte de las otras potencias grandes así como también un impacto identificable sobre el funcionamiento del sistema internacional y la

⁵ Las capacidades naturales son: tamaño del territorio, los recursos naturales disponibles y el peso demográfico.

influencia sobre las actuaciones de sus contrapartes. El estatus de potencia grande debe reflejarse también en la autopercepción de los gobiernos correspondientes, lo que incluye una proyección más allá de la propia región. Además, las potencias grandes deben disponer de los recursos necesarios para actuar en más que una región (Buzan y Weaver, 2003: 32-34).

Las *Potencias Regionales* definen la estructura (polaridad) de los complejos de seguridad regionales; en el contexto regional las potencias regionales disponen de recursos de poder amplios, cuyo impacto a nivel global es muy limitado. Las potencias grandes solamente les conceden importancia para la política (de seguridad) en la región, pero no figuran como factor de importancia para sus cálculos de poder a nivel global (Nolte, 2006: 12). La influencia de potencias grandes externas sobre las jerarquías de poder regionales varía según áreas políticas y la fuerza de la potencia regional correspondiente. La principal diferencia entre una potencia regional y una global, es la capacidad de la última de proyectar su poder militar en diferentes regiones del mundo y de ejercer su influencia política en forma global (Huntington, 1999: 36). Finalmente, se considera a un Estado una potencia regional, siempre y cuando sea parte de una región geográfica bien delimitada; tenga la capacidad de enfrentar a cualquier coalición de Estados en la región; y posea gran influencia en asuntos de relevancia regional (Osterud 1992: 12).

Este trabajo de grado incorpora adicionalmente la categoría de potencia media, a partir de la clasificación desarrollada por Carsten Holbraad. Para que un Estado pueda ser identificado como una *Potencia Media* en términos cuantitativos (por sus recursos materiales y capacidades naturales) y/o de calidad, debe sopesarse su influencia en el sistema internacional. Según Carsten Holbraad una potencia media puede: Primero, ocupar una posición intermedia en la jerarquía internacional de Estados creando un cierto equilibrio sistémico a través del

mantenimiento de la paz y la seguridad; segundo, estar situada en el centro de una región y servir de puente o mediadora entre países desarrollados y subdesarrollados; tercero, estar situada entre dos grandes centros de poder antagónicos y servir de mediadora; y cuarto, estar situada entre diferentes civilizaciones y promover el entendimiento entre ellas (Holbraad, 1972).

Una potencia media puede asumir diferentes funciones: primero, contribuir a la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz; segundo, asumir un papel activo y un fuerte compromiso con el multilateralismo internacional y regional; tercero, respetar las normas y reglas internacionales y participar activamente en su formulación; cuarto, ejercer un papel de mediador y pacificador en situaciones de conflicto dentro y fuera de la propia región; y quinto, disponer de una notable influencia en asuntos puntuales (paz, comercio, medio ambiente, pobreza, etc.) de la agenda internacional y tener capacidad de definir los temas en los foros multilaterales (*agenda setting*). Lo que diferencia las potencias medias de las grandes es su limitada capacidad militar y relativo peso económico a nivel internacional. Dado que actúan a través de la persuasión, la cooperación y la convicción de otros Estados, las potencias medias suelen actuar en el marco de instituciones regionales o foros internacionales mediante la creación de alianzas interestatales⁶. Tal como lo señalara Thomas Pedersen, los Estados grandes que son militarmente débiles o se encuentran debilitados en esta área pueden pretender maximizar o estabilizar su influencia a través de medios no coercitivos, persiguiendo una estrategia de hegemonía cooperativa enmarcada en una estrategia multilateral (Pederson, 2002: 696). En este sentido, las potencias medias intentan maximizar su influencia sobre países pequeños, minimizar la influencia de potencias grandes y evitar el surgimiento de otras potencias medias en la propia región (Fagundes, 1992: 25-32).

⁶ Debido a que su influencia y recursos limitados no les permiten actuar unilateralmente, el multilateralismo internacional o regional se convierte en el principal instrumento de acción de las potencias medias, buscando a través de las alianzas con otros países, el incremento de su poder de negociación en instituciones multilaterales.

2. El Modelo de Análisis Geopolítico

La geopolítica puede definirse como la descripción de la configuración geográfica y su relación con el poder político, así como el establecimiento de marcos espaciales que abarcan las unidades de poder políticos como los hemisferios, los océanos, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales y la cultura (Knox y Marston, 1998: 2).

La geopolítica clásica⁷ incorpora los enfoques de los autores Halford Mackinder, Alfred Thayer Mahan, Nicolás Spykman, entre otros. Bajo la vertiente de la geopolítica clásica han surgido autores contemporáneos como Saúl Cohen, quien rescata los postulados y aportes de la escuela geopolítica clásica al desarrollar la Teoría del Equilibrio Geopolítico, a través de la cual presenta una estructura jerárquica espacial global.

Para Cohen, las estructuras geopolíticas están formadas por la interacción generada entre las fuerzas geográficas y políticas, y el proceso de desarrollo que guía los cambios que tienen lugar dentro de esas estructuras (Cohen, 2009: 33). Por ende, las estructuras geopolíticas están compuestas por patrones y características geográficas. Los patrones geopolíticos se refieren a la forma, tamaño y a las características físicas y humanas de las unidades geopolíticas y las redes que las conectan entre sí, diferenciándolas unas de otras. Bajo este parámetro, las dos características geográficas físico humanas más importantes son la marítima y la continental. Estas características proveen el escenario para el desarrollo de estructuras geopolíticas distintivas. Con relación a las características geopolíticas, Cohen señala que todas las estructuras tienen unas características en común: la primera son los *núcleos históricos*, desde donde se han originado los Estados y se ha desarrollado la idea del Estado; la segunda son los *centros*

⁷ Para un útil recuento en el desarrollo conceptual de la geopolítica y sus principales exponentes, revisar la obra de Saul Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations*, 2009, Plymouth: Roman & Littlefield Publishers, pp. 11-29.

políticos o capitales, con una funcionalidad política y simbólica; la tercera son los *ecúmenes*, de gran densidad de población y actividad económica; la cuarta son los *territorios nacionales efectivos*, representada por regiones con densidad moderada pero con favorables bases en recursos; la quinta son las *áreas vacías*, desprovistas de población y fuentes de minerales y posiciones defensivas de la integridad territorial del Estado; la sexta son las *fronteras*, que separan las áreas políticas; y la séptima que son los *sectores no conformantes*, es decir, áreas separatistas dentro de los Estados o regiones rebeldes al interior de las regiones (Cohen, 2009: 35-36). Fuera de estas estructuras hay regiones o agrupaciones de Estados que no están localizados dentro de las regiones geoestratégicas o los marcos regionales. Estas regiones son: los cinturones de fractura o zonas de conflicto (*shatterbelts*), en donde su fragmentación interna es generada por la competencia de los poderes entre las regiones geoestratégicas; las zonas de compresión (*compression zones*), que son desmembradas por divisiones internas y la interferencia de estados vecinos dentro de una región; las zonas de transición (*gateways*), que sirven como puentes entre regiones geoestratégicas, regiones y Estados; y finalmente las zonas de convergencia (*convergence zones*), que son áreas entre regiones geoestratégicas y del cual su estatus está aún por definir (Cohen, 2009: 33).

Este trabajo de investigación también utiliza las contribuciones conceptuales de la “Geografía Estratégica”, desarrollada por los politólogos Geoffrey Kemp y Robert Harkavy. La geografía estratégica es el estudio de cómo el acceso a, o el control sobre, tierra, agua y espacio aéreo, impacta la seguridad nacional y la prosperidad económica de un Estado (Kemp y Harkavy, 1997: 8). Esta concepción incorpora todas las áreas de la geografía moderna: por un lado está la geografía física, que describe la composición topográfica de los continentes, así como el contenido de sus recursos naturales. Por otro lado está la geografía humana, que describe los factores que impactan el espacio geográfico como resultado de las actividades humanas, incluyendo las actividades políticas, económicas y militares. También se

encuentra la geografía política de un país o una región, el cual describe el sistema político que gobierna a la población contenida dentro de un espacio geográfico definido. La geografía económica se refiere a la infraestructura rural e industrial de un Estado, así como a sus patrones comerciales. Y por último, se evidencia la geografía militar, otra importante sub-categoría de la geografía humana, que describe las capacidades militares de un Estado y las maneras en cómo estos activos son desplegados.

2.1 El Enfoque de la Expansión de las Fronteras Interiores

Adicionalmente, se hace uso de los aportes de las escuelas geopolíticas brasileña, argentina y chilena, que durante las décadas de los cincuenta a los setenta, desarrollaron bajo la escuela geopolítica clásica, el Enfoque de la Expansión de las Fronteras Interiores, que reconoce que las condiciones geográficas, políticas, sociales e históricas dentro del espacio geográfico de los Estados, pueden limitar el desarrollo de regiones e incluso aislar estas del *Heartland* de la nación⁸.

La problemática geopolítica de la fronteras interiores es definida como aquellos espacios terrestres (bajo la soberanía estatal) no vinculados total y efectivamente a la acción del gobierno central y/o regional, 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 comunicación, la influencia económica y cultural extranjera y la percepción ciudadana colectiva (en cada uno de los espacios geográficos), de constituir un ente diferente, separado y/o postergado del resto de la población nacional y que no alcanza a disfrutar del bienestar general debido a factores geográficos adversos (Martínez, 1995: 9). Por fronteras interiores no solo deben entenderse los enclaves territoriales que han quedado sustantiva o relativamente al margen de los grandes avances derivados de la dinámica

⁸ En otras palabras, este enfoque geopolítico considera que antes de pensar en la expansión exterior de un Estado, este debe estar cohesionado en su interior.

nacional y que, en consecuencia, no están participando del aporte que el modelo económico que impera en su sistema económico les ha asignado y espera de estos espacios. Estas fronteras internas han significado, en ocasiones como resultado de una deficiente infraestructura y un débil poblamiento, una peligrosa interrupción de la continuidad territorial y, por consiguiente, debilitan la plena soberanía del Estado.

3. La Teoría de los Regímenes Internacionales

Este enfoque entiende como “Régimen Internacional” al conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales (Krasner, 1983: 1). A la luz de la teoría de Nye y Keohane, al crear expectativas comunes sobre las conductas que resultan apropiadas y elevar el grado de transparencia en un ámbito determinado de la política, los regímenes internacionales propician que los Estados y otros actores cooperen con el fin de obtener ganancias comunes, expresadas en un mayor bienestar social o en una mayor seguridad; los regímenes internacionales surgen cuando las acciones individuales no sólo se vuelven caras, sino que también llegan a ser peligrosas y difíciles por el riesgo que se corre frente a los demás Estados.

Nye y Keohane reconocen que los Estados dudan de que se pueda confiar en las promesas de cooperación de otros Estados. Sin embargo, al hacer más transparente la conducta de los Estados y vincular los temas de interés durante un tiempo suficiente, lo que hace posible que los regímenes reduzcan tal incertidumbre. Aunque el “interés egoísta” prima en la visión de los Estados para el Realismo Liberal, en algunos casos, como en el de la creación de los regímenes internacionales, un Estado puede abandonar la toma de una decisión egoísta a favor de un consenso, al vincular temas que sean de interés común y adoptando

estrategias de reciprocidad, resultando en una reducción de la incertidumbre; en este último caso predomina el “interés racional” (Krasner, 1983: 12).

CAPITULO II

¿HACIA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL?

1. El Estado Nacional en el Siglo XXI

La percepción de la fragilidad del papel Estatal en las relaciones internacionales, ha facilitado el surgimiento de nuevos planteamientos que buscan explicar hacia dónde puede dirigirse la actual transición del sistema internacional. Richard Haas sostiene que “la característica principal de las relaciones internacionales del siglo XXI es la no polaridad: un mundo dominado no por uno o dos o incluso varios Estados, sino por docenas de actores que tienen y ejercen diversos tipos de poder” (Haas, 2008: 80). Según este autor, a diferencia de un modelo multipolar que involucraría a varios Estados, un sistema internacional apolar está caracterizado por numerosos centros de relativo poder estatales y no estatales; en consecuencia, los Estados pierden preeminencia en el sistema internacional, ya que se ven “desafiados desde arriba, por organizaciones regionales y globales; desde abajo, por milicias; y por los costados, por una diversidad de organizaciones no gubernamentales (ONG) y corporaciones” (Hass, 2008: 81).

En la misma línea de pensamiento, James Rosenau afirma que los cambios en el contexto internacional ponen en cuestión la efectividad del propio Estado-nación. Según su interpretación, el actor autónomo clave en los asuntos políticos e internacionales durante los últimos siglos parece estar perdiendo el control e integridad para hacer frente a los nuevos desafíos globales. La crisis de efectividad gubernamental puede ser una causa y/o una consecuencia de la tendencia de redistribuir la autoridad y la legitimidad a actores distintos a los gobiernos centrales. Debido a las demandas más específicas que se plantean los

gobiernos, se generan presiones sociales para una redistribución de la autoridad tanto hacia arriba como hacia abajo, creando estructuras que podrían ser capaces de responder de modo más efectivo a las fuerzas actuales y futuras a favor del cambio (Rosenau, 1990: 401). Asimismo, Paul Kennedy concuerda con que existe una redistribución de la autoridad que se da hacia arriba o hacia abajo; hacia arriba en organismos que intentan llegar a ser organizaciones supranacionales, como es el caso de la Unión Europea, y de una redistribución hacia abajo que trae consigo el riesgo de la fragmentación nacional, al menos en sociedades en donde las rivalidades étnicas, culturales y fronterizas alimentan grandes diferencias (Kennedy, 1993: 201).

Otros autores advierten que así como el concepto de poder ha ido cambiando, también está “cambiando de manos” puesto que no es sólo el Estado el que lo ejerce, bien sea en los ámbitos de la vida política y social, nacional o internacional. Con el fin del conflicto bipolar, se ha hecho más evidente que la realidad internacional actual es mucho más diversificada, gira en torno de una multiplicidad creciente de intereses y tramas de naturaleza económica y social, política y militar, étnica y cultural, tecnológica y religiosa, entre otros. Dichos cambios se pueden apreciar en tres direcciones (Tomassini, 1991: 207): primero, las fuentes de poder no están exclusivamente vinculadas a la fuerza o a la riqueza sino al conocimiento, como una forma central de poder que hace eficaz la acción de múltiples agentes que lo detentan; segundo, los actores que ejercen cuotas de poder son fragmentados, pluralistas y hasta atomizados; y tercero, el poder depende de la calidad de los recursos puestos en juego para ejercerlo, de la capacidad para adaptarse al manejo más eficiente posible del mayor número de temas, intereses o procesos en que están involucrados los individuos o las sociedades contemporáneas. La metáfora del “tercer tablero” desarrollada por Joseph Nye, compara las nuevas relaciones de fuerza en el mundo con un juego de ajedrez tridimensional. En el tablero superior (el de las fuerzas armadas) el poder es ampliamente unidimensional y está dominado por Estados Unidos; en el

tablero intermedio (el de las relaciones de fuerza económicas), el mundo es multipolar y el poder se divide entre Estados Unidos, Europa y Japón; en el tercer tablero (el de las relaciones transnacionales y de los actores no estatales), el poder se dispersa muy ampliamente y escapa al control de los gobiernos (Nye, 2002: 39).

A pesar que no puede despreciarse el papel que en la actualidad cumplen las organizaciones no gubernamentales (ONG), las firmas multinacionales, los operadores financieros, los migrantes, los terroristas, las mafias y una infinidad de otros actores privados en las relaciones internacionales, la influencia otorgada a los actores transnacionales resulta excesiva y su presencia no introduce una reconfiguración del sistema internacional. Si en la última década del siglo XX predominó la presunción de que los Estados no eran más los principales actores del sistema internacional, en la actualidad se ha hecho evidente la importancia de contar con un Estado fuerte como garante de estabilidad y seguridad internacional.

Es cierto que el número de los actores no estatales se ha incrementado de manera considerable en el curso de las últimas décadas, impulsada por el desarrollo de las tecnologías de la comunicación y a la globalización, o de problemas como el medio ambiente y los derechos humanos. Si bien el surgimiento del paradigma transnacionalista daría la impresión que efectivamente, durante los últimos doce o quince años, se produjo un trastorno en la lógica del poder estatal aprovechando el final de la guerra fría (un cambio que contrasta con el periodo en que el Estado detentaba todos los poderes), dicha apreciación no es del todo exacta, ya que “el mundo de los gobiernos y el mundo de los pueblos siempre han coexistido, interfiriendo uno con el otro” (Hill, 2003: 67).

Con relación al supuesto “ascenso” de los actores transnacionales, habría que hacer algunas aclaraciones. Independientemente de la noción de que existen alrededor de 38 mil ONG's, esta cifra no es muy significativa, si se tiene en cuenta la amalgama de asociaciones de muy diferente naturaleza que mantienen con relación a los Estados en razón de sus objetivos, sus valores y su acción (Cohen, 2004: 22). Las ONG con capacidad de ejercer una influencia en los Estados son poco numerosas, y la mayoría de ellas son en realidad organizaciones “gubernamentales” o “cuasi gubernamentales”, que mantienen entre el Estado y sus representantes relaciones muy estrechas e incluso le sirven a menudo de subcontratista (particularmente en materia de ayuda al desarrollo y de acción humanitaria)⁹.

El poder de las firmas multinacionales también puede relativizarse. En contravía a una idea bastante extendida, estas empresas no se establecen únicamente en aquellos lugares del planeta donde la mano de obra es más barata; como las inversiones directas se orientan hacia los polos de la economía mundial como los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, así como hacia algunas economías emergentes, muchos otros factores intervienen en sus decisiones: la estabilidad económica y jurídica, la capacidad para desarrollarse en un sistema que garantice la seguridad de las personas y las transacciones comerciales o financieras, la calidad de la infraestructura, etc. (es decir, otras tantas características de los Estados sólidos, estables y bien organizados).

Con respecto a los grupos rebeldes y los movimientos separatistas o autonómicos que recurren a la violencia, estos no atacan al Estado en su esencia. Sus objetivos

⁹ Las ONG más importantes (Médicos sin Fronteras, Human Rights Watch, Amnistía Internacional o Greenpeace), han contribuido a sensibilizar a los gobiernos y a la opinión pública en cuanto a la gravedad de algunos problemas internacionales, y a pesar que son capaces de complicar el juego diplomático internacional de ciertos Estados, no han logrado modificar de manera sustancial su política exterior, o a que tomen una decisión contraria a lo que considerarían sería la defensa de sus intereses fundamentales (evidencia de ello es la no ratificación de muchos países, de los acuerdos internacionales como el Protocolo de Kioto, el Tratado de No Proliferación Nuclear, Pacto de Roma, etc.).

están generalmente más orientados a la reconstitución, en todo el territorio nacional o en parte de él, de un Estado bajo su control¹⁰. Nadie tiene “deseo de Estado” tanto como ellos, ya que sigue siendo una forma de organización muy apreciada por aquellos mismos que lo combaten; como lo afirma Charles-Phillipe David, “el Estado no solo es una de las normas mejor implantadas del sistema internacional, sino que además es una de las formas de organización política más solicitada” (David, 2000: 67). Evidencia de ello es la proliferación de Estados que el mundo ha visto desde la descolonización europea, la disolución de la Unión Soviética o el desmembramiento de Yugoslavia. En efecto y como lo atestiguan las recientes experiencias, toda desaparición de un Estado se traduce en su fragmentación y en la creación de varias entidades distintas, que afirman su soberanía y reivindican sus fronteras y territorios.

Si bien el Estado ya no posee el monopolio “absoluto” de las relaciones exteriores, aún se constituye como el principal actor del sistema internacional, que además de conservar la función tradicional de seguridad, también mantiene otros privilegios, como la representación de la identidad nacional, la preservación de los equilibrios geopolíticos, la defensa de los valores comunes y la misma adaptación al medio ambiente internacional. En otras palabras, “lejos de hacer que el Estado se repliegue, los actores transnacionales tienden a fortalecerlo” (Josselin y Wallace, 2000: 15); los Estados siguen siendo los principales proveedores en el siglo XXI de los medios en materia militar o económica¹¹ (sus roles en la regulación de los

¹⁰ No son hostiles al Estado como tal: el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK) no quiere la desaparición de Turquía, Irán, Irak o Siria, sino la constitución de un Kurdistán autónomo; los palestinos no luchan contra el Estado de Israel *per se*, sino por el derecho de existir como Estado; los Tigres tamiles se sublevaron contra el gobierno cingalés, pero no contra el Estado-nación de Sri Lanka.

¹¹ Este renovado papel del Estado en el ejercicio del poder económico (tan cuestionado por los transnacionalistas), y que es conocido actualmente como “Capitalismo de Estado”, es un sistema en el que el gobierno participa como el principal actor económico y utiliza principalmente los mercados para obtener ganancias políticas, a través de sus cuatro actores principales: las Corporaciones Nacionales de Petróleo, las Empresas Estatales, los Campeones Nacionales de Propiedad Privada y los Activos de Riqueza Soberana. Las compañías de propiedad estatal como éstas, tienen el control de más del 75% de la producción y las reservas globales de petróleo (Bremmer, 2009: 41), evidenciando que en diversos sectores como el petroquímico, generación eléctrica, minería, producción de acero y de hierro, administración de puertos y flotas mercantes, producción de armas, carros, maquinaria pesada, telecomunicaciones y aviación, sector financiero, entre otras, un creciente número de Estados ya no están contentos con simplemente regular el mercado.

conflictos internacionales y de los intercambios económicos siguen siendo primordiales), ya que solos o colectivamente, estos se encargan de proteger a sus ciudadanos y de garantizar su seguridad.

2. Globalización y Geopolítica

Con relación a la globalización el término geopolítica parecería un anacronismo, y existen sólidos argumentos que soportan la idea de que la geopolítica clásica es obsoleta y ofrece poca utilidad en el estudio de las relaciones internacionales contemporáneas. Brian Blouet plantea los conceptos de la globalización y la geopolítica como polos opuestos: “Las decisiones geopolíticas buscan establecer un control nacional o imperial en el espacio y los recursos, las vías de acceso, la capacidad industrial y la población que un territorio contiene”, pero “la globalización es la apertura del espacio nacional para la libre circulación de bienes, capital e ideas. La globalización elimina las obstrucciones al movimiento y crea condiciones en las que el comercio internacional de bienes y servicios pueda ampliarse” (Blouet, 2001: 1).

La globalización ha multiplicado las interrelaciones entre los Estados y ha permeado las fronteras nacionales, gracias a los avances tecnológicos en materia de información, comunicaciones y transporte, entre otros factores. Esto conduciría a la conclusión que las características geopolíticas entre los Estados, tales como los ríos o las cadenas montañosas, nos dicen poco acerca del poder, la seguridad o nivel de integración internacional relativo de un Estado en particular. Sin embargo, este trabajo argumenta que los Estados continúan condicionados, aunque en menor medida que en el pasado, por sus territorios, razón por la cual el análisis geopolítico sigue y seguirá vigente para el diseño de las políticas públicas internas y externas de los Estados. Como lo sugiere Al-Rhodan, “descontar la geografía por completo y centrarse exclusivamente en los factores sociales deja una imagen distorsionada de las relaciones internacionales” (Al-Rhodan, 2009:

81). Es notorio que a pesar de la capacidad humana para superar una serie de obstáculos ambientales y geográficos, el medio natural y la ubicación de los Estados en términos de control del territorio y los recursos, sigue siendo una cuestión de enorme importancia¹².

El argumento de autores, como Thomas Friedman, con relación a que la dependencia económica entre los Estados, aumenta los costos económicos de la guerra a niveles inaceptables (a niveles en donde la relación costo-beneficio va en detrimento de la generación de riqueza), no está basado en sólidas evidencias empíricas; la historia ha demostrado que las personas también luchan en guerras por otras razones distintas al enriquecimiento económico. Como el propio Friedman lo reconoce, “las personas continúan atadas a su cultura, su lengua y el lugar al cual llaman hogar. Y cantarán y llorarán, pelearán y morirán por su hogar. Razón por la cual la globalización no ha, ni va a acabar con la geopolítica” (Friedman, 2000: 250). Por lo tanto, las unidades estatales, las necesidades estratégicas individuales de los Estados y las dinámicas de poder entre ellos, deben ser incluidas en cualquier análisis de las relaciones internacionales (Streusand, 2002: 82).

Además, la geopolítica no necesita ser geográficamente determinista. De hecho, los geopolíticos reconocen que la interacción entre el ambiente natural y el emprendimiento humano, y no la geografía por sí sola, determinan el poder geoestratégico de un Estado en particular. La corriente geopolítica moderna comprende que la ubicación estratégica de un país puede colaborar en la formación de valores y sistemas políticos, pero no la determinan. Aparte de las montañas y recursos naturales estratégicos, un análisis geopolítico del mundo en

¹² Si bien es cierto que en la actualidad las economías nacionales generan abundantes ingresos por medio del sector de los servicios tecnológicos y financieros, también es evidente que un país tecnológicamente avanzado no puede prosperar sin un acceso fiable al petróleo y a la infraestructura industrial, ya sea en casa o en el extranjero. Estas importantes industrias y recursos todavía están espacialmente distribuidos, y el hecho de que están distribuidos de manera desigual en todo el mundo hace de la geopolítica un componente altamente relevante en la estrategia del siglo XXI.

la actualidad también incluye la concentración espacial de software y recursos humanos (Streusand, 2002: 82). Mientras los elementos del poder estatal, bien sean recursos naturales, ejércitos nacionales y las capacidades industriales o tecnológicas continúen estando distribuidas inequitativamente en el mundo, la geopolítica permanecerá relevante en el estudio y el análisis de los temas en seguridad, estrategia y relaciones internacionales.

3. La Nueva Configuración del Poder Internacional

El final de la Guerra Fría y la desaparición del orden bipolar dieron paso a una era de transición en el sistema internacional en el cual los Estados Unidos emergieron como la única superpotencia mundial. Este acontecimiento inauguró la llegada de lo que algunos autores denominaron el “momento unipolar” del poder estadounidense (Krauthammer, 1991: 23-33), en el cual Estados Unidos detentaba la superioridad militar y una clara supremacía económica y tecnológica frente a las demás unidades del sistema internacional. Si bien en la década de los noventa la Unión Europea se configuraba como un rival económico, carecía de la cohesión política interna y la capacidad militar como para convertirse en una potencia autónoma; de igual forma, China tan sólo aspiraba a convertirse en un poder regional y Rusia, tras el desmembramiento de la Unión Soviética, dedicaba casi todas sus energías a recomponer el orden interno (Cosidó, 2003: 7).

Una de las características del poder hegemónico de los Estados Unidos durante los noventa fue la implementación generalizada del Consenso de Washington en el sistema económico internacional, a través de las instituciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), que impulsó la apertura de las economías y la integración de los mercados. Este proceso acelerado de la globalización económica permitió el ascenso de economías pertenecientes al tercer mundo, modificando la distribución del poder en el sistema internacional a través de la búsqueda de una mayor

participación en la toma de decisiones en las instituciones internacionales y en la construcción de nuevas organizaciones regionales bajo su liderazgo político.

En este orden multipolar, las economías emergentes han venido jugando un papel cada vez más importante en el desarrollo económico global. Después de las crisis sufridas en Asia, Rusia, Brasil, Turquía y Argentina (a fines de los años noventa y comienzos del siglo XXI), el interés en el potencial económico y financiero en las economías de los mercados emergentes ha llegado a ser más agudo, con un interés particular en las economías más grandes, conocidas como los BRIC: Brasil, Rusia, India y China¹³, las cuales en términos demográficos y económicos se encuentran entre las más grandes en el mundo. En años recientes se ha visto una dinamizadora fluidez geopolítica, generada por las transformaciones en las relaciones de poder que, entre otros factores, está produciendo el ascenso de los BRIC como potencias. Aunque son diversas las fuerzas que explican la relevancia de los BRIC en el sistema internacional, la atención se dirige hoy de modo especial a la influencia adquirida por China e India, como consecuencia de su crecimiento económico, su modernización militar y su activismo diplomático. La suma de estos elementos está transformando el orden regional y está provocando una incertidumbre, tanto de Estados Unidos, como de los países vecinos de estos poderes emergentes.

Un análisis pragmático de las tensiones en el nuevo sistema internacional, condicionaría las relaciones internacionales al acceso de los recursos en disputa en el mundo, enfocándose en aquellas áreas donde es probable surjan conflictos por el acceso o posesión de materias primas vitales. Tal perspectiva puede resultar en una reestructuración de la economía global, en diferentes maneras. Ninguna de las dos economías más grandes del BRIC, es decir India y China, son

¹³ En el 2003, el banco de inversión estadounidense Goldman Sachs publicó un informe que centraba su estudio en cuatro mercados emergentes, a los cuales denominaría BRIC. Véase Dominic Wilson y Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: the path to 2050*, Global Economics Paper No. 99, Goldman Sachs, New York, 1 October 2003.

autosuficientes en recursos naturales (con algunas excepciones en el caso indio), y un aumento en la demanda de dichos recursos escasos los hará aún más costosos.

Brasil se encuentra entre los miembros del club de nuevos poderes emergentes con aspiraciones globales. Este país viene participando activamente en los últimos años de las transformaciones de la estructura del sistema y la distribución del poder internacional

3.1. Brasil en el Contexto de la Globalización

3.1.1 La Dimensión Económica

Tan sólo por sus dimensiones, la República Federal de Brasil ha sido considerada un Estado con capacidades de convertirse en potencia global; en cuanto a su territorio, población y Producto Interior Bruto (PIB), es el país más grande de Sudamérica y uno de los más importantes del mundo, constituyéndose como la séptima economía a nivel mundial¹⁴. Con aproximadamente 205 millones de habitantes en 2012¹⁵, más de un tercio de los sudamericanos son brasileños. Habitan actualmente un territorio de 8,5 millones de km², superficie que representa el 47,7% de la geografía sudamericana, y que posiciona a Brasil como el quinto país más extenso del mundo.

Si bien tras muchos años de desórdenes políticos y crecimientos inconstantes, Brasil no había acaparado con tanta vehemencia la atención internacional, a diferencia de otros países (especialmente aquellos localizados en el Asia Pacífico). Los factores claves del despertar brasileño en los últimos años son reconocibles: aumento en las exportaciones, descubrimientos petroleros,

¹⁴ Fuente: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx#ranking>

¹⁵ Population Reference Bureau, 2012 World Population Data Sheet, www.prb.org

estabilidad financiera, baja inflación, creciente inversión extranjera y doméstica, aumento vertiginoso de consumo interno, asistencia social a los más necesitados y cohesión política democrática. El actual éxito de Brasil descansa en la continuidad de sus políticas socioeconómicas, facilitadas por una estabilidad política que ha imperado en el país luego del retorno de la democracia en 1982, y que le han permitido al Estado rescatar de la pobreza a 40 millones de brasileños en la última década¹⁶, como resultado de los programas sociales implementados desde el año 2000 y que en la actualidad se agrupan en el Plan “Brasil sin Miseria”, adelantado por la administración de Dilma Rouseff (desde el 2010).

La economía brasileña ha experimentado profundos cambios estructurales a lo largo del siglo XX y comienzos del siglo XXI. Ha pasado de ser un país fundamentalmente agrícola a ser un país en el que, aunque el sector primario continúa teniendo cierto peso en la economía (5,5% del PIB en 2011)¹⁷, especialmente en las exportaciones, el país ha desarrollado una fuerte base industrial gracias a la política de industrialización iniciada en los años 30. Gracias a una economía diversificada, Brasil no es dependiente de las exportaciones de petróleo y otros pocos *commodities* para sus ingresos, alejándolo del riesgo de convertirse en un petroestado¹⁸.

Pero sin duda, Brasil continúa siendo una tierra de riqueza agrícola. Equivalente en tamaño al Estados Unidos continental, es la masa terrestre tropical más grande del mundo; más del 80% de su territorio está localizada en la zona intertropical del Ecuador. Por ello y gracias a un hábitat que combina abundante energía solar, agua fresca, suelos fértiles y un clima cálido, puede producir cosechas agrícolas el año entero y tiene suficiente pastizales para mantener la población ganadera más

¹⁶ Fuente: <http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>

¹⁷ Fuente: Bourges, Mauro (2012), Brazil Attractiveness: Capturing the Momentum, Sao Paulo, Ernst & Young's, pag 7.

¹⁸ Un Petroestado es un Estado cuya riqueza proviene fundamentalmente de la venta de petróleo.

grande del mundo¹⁹. Si bien hasta 1950 Brasil jugó un papel limitado en la agricultura mundial como el principal productor de café, en la actualidad es un líder internacional en producción de soya, maíz, caña de azúcar, proteínas animales, algodón, jugo de naranja, frutas tropicales, así como celulosa y productos maderables. China e India ya son importantes clientes de la soya brasileña; por su parte Rusia, al igual que Europa y el Medio Oriente, consumen carne de pollo, cerdo y res del Brasil. Con alrededor de 170 millones de acres en cultivo, 370 millones en pastizales en uso y 150 millones de acres más de tierra sin producir, Brasil continuará jugando un papel clave en las exportaciones de productos agrícolas y ganaderos. El crecimiento anual del sector primario es del 6%. Las exportaciones del sector representan más de la mitad del superávit comercial del Brasil de 40 mil millones de dólares en 2008, contribuyendo a la acumulación de más de 200 mil millones de dólares en reservas internacionales, lo cual le ha permitido al Brasil convertirse por primera vez en un acreedor internacional (De Onis, 2009: 5).

El aumento de los precios del petróleo, en lo que va corrido del presente siglo, agregó una dimensión energética a la agricultura brasileña. Ante el alza en los precios de los combustibles tradicionales como la gasolina, alternativas como los biocombustibles han impulsado nuevas industrias energéticas en Brasil y han revitalizado su sector agroindustrial. Con productos como el etanol (producido a partir de la caña de azúcar) y el biodiesel (soya, palma de aceite), requeridos en la mezcla con gasolina en todas las estaciones de servicio en Brasil, ambos producen menos emisiones de dióxido de carbono que la gasolina corriente y el carbón. Gracias a las inversiones en miles de millones de dólares en haciendas azucareras y destilerías por parte de las compañías de combustibles nacional y extranjeras, se estima por parte de la Asociación de la Industria Azucarera de Brasil (UNICA), que la producción de granos y semillas de aceite aumentarán, así como el cultivo de caña de azúcar, triplicando la producción brasileña en los

¹⁹ Según datos de la FAO, Brasil contaba en el 2002 con 186 millones de cabezas de ganado. Fuente: http://www.fao.org/ag/againfo/resources/en/publications/sector_briefs/lsb_BRA.pdf

próximos años y suministrando a los mercados con 85 mil millones de galones de etanol²⁰.

El auge del crecimiento económico y la importancia de Brasil comenzó a notarse entre 2007 y 2008 con el descubrimiento de sendos depósitos de gas y petróleo bajo la plataforma continental del Atlántico Sur en aguas brasileñas. Gracias a los nuevos descubrimientos, los estimativos industriales de las reservas petrolíferas brasileñas se triplicaron a 40 mil millones de barriles, menos que los de Venezuela, Irán, Irak, Rusia, Arabia Saudita y Estados Unidos, pero equivalentes a los de Libia y Nigeria, colocando al Brasil entre los 10 países del mundo con las mayores reservas de petróleo²¹. Al ser estos campos petrolíferos las propiedades marítimas más profundas del mundo, con una extensión de 5 a 6 kilómetros desde la superficie hasta el lecho marino, tomará varios años y al menos 300 mil millones de dólares colocar en plena producción los nuevos yacimientos, ya que el costo de perforar y extraer este petróleo es elevado, estimado en 60 dólares por barril²². No obstante, las ganancias para Brasil en términos de seguridad energética y crecimiento económico serán importantes, si se considera que hasta el 2006 Brasil estaba luchando para mantener su autosuficiencia en materia energética, produciendo dos millones de barriles al día. El suministro del país en gas natural dependía de las importaciones provenientes desde Bolivia, que con su política de nacionalización de los hidrocarburos (y en detrimento principalmente de las empresas brasileñas como Petrobras), amenazaron con profundizar la angustiada necesidad de los brasileños por asegurar sus fuentes de energía. Pero gracias a los descubrimientos de yacimientos de los últimos años, Brasil se perfila como un exportador neto en petróleo, autosuficiente en gas y proveedor de productos de alto valor de tres grandes refinerías de petróleo que están actualmente en construcción en ese país (De Onis, 2009: 3).

²⁰ Fuente: <http://www.unica.com.br/downloads/estatisticas/eng/SUGAR%20EXPORTS%20-%20ANNUAL.xls>

²¹ Fuente: http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm

²² Fuente: <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=BR>

Pero el petróleo y la minería no son los únicos motores del crecimiento económico brasileño. El sector industrial ha tenido un peso importante en la economía durante los últimos años, participando en un 27,5% del PIB en 2011²³. Además, el sector ha venido registrando elevadas tasas de crecimiento, cercanas al 7%. Las industrias de base (acero, aluminio, química pesada, cemento, cristal, papel, etc.) están sólidamente establecidas, generando buena parte de ellas importantes ingresos por exportaciones e incluso con inversiones en terceros países. En este orden de ideas, es destacable señalar que de los casi 162 mil nuevos empleos creados en el 2011 en Brasil, el 75% fueron generados por la actividad industrial (Bourges, 2012: 13). Por su parte, a partir de la década de los setenta, el sector terciario brasileño experimentó una fuerte expansión, debido en gran parte al proceso de urbanización e industrialización del país. Con ello, el sector servicios ya representa más del 67% del PIB²⁴, aunque la existencia de un importante volumen de economía informal (oficialmente estimada en un 8,4% del PIB), hace difícil el cálculo exacto de la verdadera dimensión del sector terciario brasileño.

La desigualdad de ingresos del país ha limitado el crecimiento interno de Brasil. Los principales problemas estructurales de la economía brasileña son la elevada carga tributaria, una alta deuda pública y la todavía alta participación de las materias primas en sus productos de exportación. Aunque Brasil no cuenta con el índice regional más elevado de pobreza, que actualmente es del 36,5%, si lo era hasta el año 2003. La extrema desigualdad es la consecuencia de varios factores, entre ellos, un sistema de educación público desequilibrado, servicios sociales deficientes y enormes desequilibrios de desarrollo entre un sur desarrollado y un nordeste subdesarrollado. En efecto, en materia de subdesarrollo social, por ejemplo, Brasil tiene una tasa de analfabetismo de 11,1%, la segunda de Sudamérica y la novena en América Latina y el Caribe, según un estudio del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).

²³ Fuente: Bourges, Mauro (2012), Brazil Attractiveness: Capturing the Momentum, Sao Paulo, Ernst & Young's, pag 7.

²⁴ *Ibíd.*, p. 7

El combate contra la pobreza y la exclusión es un tema muy reciente en Brasil. Fue a partir del Gobierno Cardoso que se asignaron más recursos para superar las brechas sociales y mejorar la calidad de la enseñanza pública. Lula profundizó las políticas existentes y creó nuevas iniciativas, entre ellas Bolsa Familia, que beneficia a 11 millones de familias y vincula ayuda y escolarización. Asimismo, el Gobierno Lula aumentó el salario mínimo incrementando la capacidad de compra del sector más desfavorecido de la población. Brasil tiene aún un largo camino por recorrer, ya que mantener la estabilidad política y el crecimiento económico requerirá evadir los errores del pasado mientras se encuentran soluciones a las dificultades que aún persisten, entre los que se incluyen una corrupción rampante, reformas impositivas y laborales estancadas, bajos niveles de ahorro interno, logros inadecuados en educación pública y niveles todavía insuficientes de trabajo altamente calificados.

3.1.2 La Dimensión Política

Brasil ha formado parte de Occidente, tanto histórica, política, como culturalmente. Fue, durante muchos años, un fiel partidario del Panamericanismo promovido por los Estados Unidos. Incluso luchó en favor de los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial en uno de los teatros de operaciones más difíciles y decisivas de dicha conflagración²⁵, siendo posteriormente parte del grupo de 46 países que redactaron la Carta de las Naciones Unidas.

No obstante, a lo largo de las últimas dos décadas Brasil ha asumido una postura más autónoma, incrementando su presencia en el sistema internacional y ganando prestigio como actor multilateral. Como lo expresa Grabendorff, “la razón de estos múltiples esfuerzos diplomáticos reside principalmente en el papel asumido por

²⁵ Brasil envió 25.000 tropas a luchar bajo el mando estadounidense en Italia.

Brasil como poder anti-statu quo en el orden jerárquico internacional”. No en vano, desde los mismos inicios de la Organización de las Naciones Unidas, Brasil sentó su voz de protesta contra los intentos de forjar una estructura inamovible de reparto de poder en el sistema internacional. Por ende, el orden mundial derivado de la Segunda Guerra Mundial quedó reflejado en los organismos multilaterales, como el Consejo de Seguridad. Brasil, como lo señala este mismo autor, “nunca se cansó de promover la necesidad de construir un orden mundial más equitativo, con una mayor participación de los países del Sur en la toma de decisiones” (Grabendorff, 2010: 163). Es por ello que en la arena diplomática, Brasil ha aspirado a la membresía permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU en representación de América Latina, con oposiciones fuera y dentro del continente, especialmente de México y Argentina.

Por otra parte, quizás el mayor triunfo de Brasil fue sembrar la semilla para la constitución del G-20, en reemplazo del antiguo G-8. Dicho grupo nació del intento brasileño de generar un contrapoder frente a lo que consideraba era una perversa alianza entre los Estados Unidos y la Unión Europea para la defensa de las subvenciones agrarias en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. Durante las negociaciones de 2003 en Cancún, con el respaldo de China y otros países del Sur, Brasil creó el G-20, constituido originalmente por los países que mostraron un rechazo total a la última oferta del bloque de Estados desarrollados, lo que definió el fracaso de la negociación; desde ese momento, los estadounidenses y europeos tienen claro que, sin la cooperación y conformidad de Brasil, no es posible lograr el éxito en las negociaciones de la OMC” (Grabendorff, 2010: 163).

En consecuencia, Brasil ha ganado importancia e influencia en diferentes áreas de la arena internacional. Aunque su poder geográfico, demográfico y económico no es tan portentoso como el de China e India, es una potencia emergente importante

y participativa en instituciones relevantes del escenario internacional, y un actor clave en Sudamérica. Su activismo en distintas regiones del mundo, como inversionista en África, interlocutor en el Medio Oriente, o socio comercial en el Asia Pacífico, le confieren un rol protagónico y emergente en las decisiones a tomar para una nueva reestructuración del orden mundial. En efecto, la creación por iniciativa propia de alianzas y organizaciones de profundas implicaciones geopolíticas como el IBSA (Foro de Cooperación India, Brasil y Sudáfrica), la UNASUR (Unión de Países Sudamericanos), entre otros, demuestran que Brasil tiene ya la capacidad de influenciar la agenda internacional y la dinámica de la distribución de poder en ciertos espacios geográficos del globo. Los profundos cambios en el sistema internacional y el reconocimiento de éstos por parte del gobierno brasileño han forzado a los responsables de la política exterior brasileña a tomar atenta nota de que, para alcanzar la tradicional aspiración de convertirse en un importante actor global, es necesario consolidarse como líder regional. Si bien, en épocas pasadas el rol de líder regional era considerado como un efecto colateral de su verdadera meta de alcanzar protagonismo en el sistema internacional, pero no como un claro instrumento para lograrlo (evitando así a mostrarse ante sus vecinos como un poder hegemónico), en la actualidad Brasil se ve obligado a desarrollar una estrategia para conseguir este reconocimiento.

CAPITULO II

BRASIL EN EL CONTEXTO SUDAMERICANO

1. Brasil y Sudamérica

Brasil cuenta con unas características geográficas e históricas que condicionaron desde sus inicios las relaciones construidas con el conjunto de naciones latinoamericanas. Una de ellas es su extensa dimensión territorial y su posición estratégica alejada de las potencias mundiales; fue además la única colonia portuguesa en Latinoamérica, lo que agregó desde sus inicios una barrera idiomática frente a sus vecinos de habla castellana, condicionándole a vivir de espaldas al resto de América Latina (Gratius, 2007: 1). Ello explica en parte las razones por las cuales los objetivos de la política exterior brasileña en el pasado no se hayan concentrado en América Latina, sino por el contrario, en ganar más peso en la agenda internacional y, particularmente, en las instituciones y foros internacionales²⁶ como las Naciones Unidas.

Aunque la relación con Sudamérica ha sido pacífica, gracias a la ausencia (desde inicios del siglo XX), de conflictos bélicos y fronterizos con sus diez países vecinos, hasta la mitad de los años ochenta Brasil carecía de una proyección regional convincente. Como lo señala Maria Regina Soares de Lima, la combinación de una proximidad geográfica inevitable con la asimetría del tamaño del país frente a los demás, acabó generando un síndrome de desconfianza entre Brasil y los países de la región, alimentada por las diferencias de idioma, trayectorias sociopolíticas y base cultural (Soares de Lima, 2010: 2). Un reflejo de esta desconfianza mutua es el lugar que ha ocupado América del Sur en las tradiciones de la política externa brasileña.

²⁶ Muestra de ello es la creación, a iniciativa de Brasil, del G-20 en el marco de la OMC y del foro de diálogo IBSA.

1.1 Antecedentes

América del Sur ocupa en la actualidad un lugar prioritario en la agenda de política exterior brasileña. Sin embargo, si bien desde los primeros años de vida del Estado los escritores e intelectuales brasileños eran conscientes de que el Brasil compartía con la América española un origen común (ibérico y católico), también estaban al tanto de lo que separaba al Brasil de esa América: la geografía, la lengua, la cultura y las instituciones políticas.

A diferencia de la América española, el Brasil obtuvo su independencia de manera relativamente pacífica y había permanecido unida bajo una auto-denominada monarquía. En la auto-imagen del Brasil monárquico, el país formaba parte del mundo europeo, heredero de sus tradiciones e instituciones en el nuevo mundo, razón por la cual, la percepción de la élite brasileña para la época era que Brasil se constituía como una nación políticamente estable y “civilizada”, en contraste con las repúblicas hispanoamericanas, a quienes los brasileños juzgaban como países violentos e inestables. Como lo señala Leslie Bethell, en la medida en que los escritores y los intelectuales brasileños pensaban en el mundo que se extendía más allá del Brasil, no miraban hacia Hispanoamérica (de ningún modo se veían como parte de “América Latina”), sino hacia Europa, especialmente Francia, o bien, en casos más raros, hacia América como totalidad, que incluía a los Estados Unidos (Bethell, 2012: 56).

Hubo un elemento de casualidad en la independencia brasileña que la hizo distinta a la experimentada en las demás colonias hispanoamericanas; no era "necesaria" como la de Hispanoamérica, cuya metrópoli sufrió un colapso total debido a la invasión napoleónica ²⁷. En Brasil había una economía esclavista muy conservadora, y los lazos entre la Corona y las élites brasileñas fueron reforzados cuando la corte portuguesa se trasladó a Río. Fueron las revoluciones

²⁷ El Imperio de Brasil gozaba de la protección británica mientras que España era la enemiga de Inglaterra.

portuguesas de 1820, el regreso de la corte a Lisboa en 1821 y la determinación de Portugal de darle a Brasil nuevamente un status colonial, lo que empujó a la clase dominante brasileña hacia la independencia. En contraste, los conflictos entre españoles americanos y peninsulares eran más agudos. No existía un sentido de identidad nacional en Brasil, y en este sentido la situación era idéntica a la del Río de la Plata y otras colonias españolas. Sin embargo, la disponibilidad de un príncipe de la dinastía reinante en Portugal hizo posible la unidad, la cual era envidiada por varios gobiernos hispanoamericanos que desesperadamente buscaban algún príncipe para hacerse cargo del gobierno y evitar la anarquía. La "guerra de independencia" en el noreste brasileño fue corta y poco sangrienta mientras que en las colonias españolas fue larga y desgarrante. En Brasil las tendencias separatistas no tuvieron tiempo de desarrollarse, y tampoco se movilizaron las fuerzas populares; en contraste, Hispanoamérica se dividió en una pequeña multitud de Estados, y los virreinos se segmentaron.

Debido a estos factores, se presentó una continuidad en el Brasil antes y después de su independencia, en contraposición a los otros Estados latinoamericanos. En Brasil la independencia no produjo trastornos económicos, como ocurriera generalizadamente en Hispanoamérica; las pautas de comercio e inversión cambiaron (Gran Bretaña se convirtió en su principal socio así como en su principal fuente de capital) pero tanto el modo de producción colonial como el rol de Brasil en la división internacional de trabajo permaneció inalterado. La institución de la esclavitud sobrevivió a pesar de que el tráfico de esclavos estaba amenazado. La independencia brasileña fue una revolución conservadora. En la medida en que representó una derrota del liberalismo, fue una contrarrevolución. En cambio, la revolución hispanoamericana fue tan cabalmente una revolución como antes lo habían sido la norteamericana y la francesa (Bethell, 1989: 3-45).

No obstante, una de las herencias que portugueses y españoles dejaron a sus ex colonias fue la rivalidad que caracterizó la actuación de ambas potencias coloniales en la Cuenca del Plata y en el resto de la región, en función de factores físicos y geográficos. En este sentido, el legado portugués para Brasil al comienzo de su historia como país independiente fue la rivalidad al Sur y la indiferencia al Norte de la región. El desarrollo político posterior de Brasil lo alejaría aún más de sus vecinos, ya que al ser el único régimen monárquico en la región (después de la independencia de la América española), la monarquía brasileña pasó a ser percibida como la puerta de ingreso para la interferencia de la Santa Alianza en los destinos de las jóvenes repúblicas sudamericanas, percepción que servía como elemento de unión de la deseada unidad hispánica (Soares de Lima, 2010: 13).

La proclamación de la República de Brasil en 1889 no fue suficiente para superar las desconfianzas recíprocas con los países del resto de América del Sur. El doble legado del temor de la hegemonía brasileña y del miedo del aislamiento de los vecinos hispánicos estaría presente en las relaciones de Brasil con sus vecinos durante un largo periodo. Sin embargo, la República contribuirá con dos innovaciones significativas en la inserción regional brasileña, ambas obras del Barón de Rio Branco. Una de ellas fue la consolidación (entre 1903 y 1909) de la casi totalidad de las fronteras de Brasil, con la excepción de un pequeño tramo de la frontera compartida con Paraguay, que permitió en el imaginario de la élite brasileña, considerarse como un país geopolíticamente “satisfecho”²⁸. La segunda innovación importante del Barón de Rio Branco fue la redefinición de la orientación del eje de la política externa imperial desde Europa hacia los Estados Unidos. Si al principio se trataba de una estrategia que apuntaba a librarse del peso de Gran

²⁸ De acuerdo a Genaro Arriagada, desde el punto de vista histórico, es posible etiquetar a los países como geopolíticamente “favorecidos” y como geopolíticamente “desfavorecidos”. El criterio empleado para la definición de favorecimiento o lo contrario sería la cantidad de territorio ganado o perdido a lo largo de la historia para cada país en particular. Usando estos conceptos, Arriagada afirma que Brasil puede ser etiquetado como un país “muy favorecido” desde el punto de vista geopolítico, ya que a lo largo de su historia, Brasil ha extendido su territorio únicamente hacia el oeste de la Línea de Tordesillas (la línea divisoria original entre las tierras de las Coronas portuguesa y española que corrían a lo largo del eje Norte-Sur, aproximadamente desde Belém hasta Curitiba), incrementando su territorio en un 200%.

Bretaña, los Estados Unidos se convirtieron rápidamente en un socio imprescindible con el que la diplomacia brasileña podría alcanzar su objetivo de ser reconocido como un actor importante del sistema internacional, razón por la cual el Barón Rio Branco negoció una alianza no escrita con Washington, que le permitía a Brasil pensar en hacerse de un estatus de potencia regional bajo la mirada indulgente de Estados Unidos (Turcotte, 2008: 709)

Durante la década del treinta, paralelo a la inauguración de una estrategia de desarrollo endógena basada en la sustitución de las importaciones, la política exterior brasileña se desarrolló lentamente a partir de ciertas constantes que aún persisten en la acción internacional del país. Una de ellas se relaciona con la naturaleza de las amenazas externas, que no debe entenderse como eventuales riesgos militares, sino como asuntos estratégicos ligados a la seguridad económica nacional. Para la élite brasileña los principales peligros del exterior están asociados a las necesidades del desarrollo nacional y a la vulnerabilidad económica del Estado, razón por la cual la política exterior de Brasil ha descansado en una lógica orientada hacia el desarrollo y su objetivo de reducir la vulnerabilidad nacional y aumentar la autonomía en la formulación de las políticas industriales y financieras. Otra constante ha sido su interés en el crecimiento y fortalecimiento de un sistema internacional multipolar, como vía para mejorar las capacidades de intervención de los países del hemisferio sur, pero también para abrir espacios en el escenario internacional de los cuales aprovecharse para construir su dominio en el ámbito político.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, se daría comienzo a un nuevo sistema internacional caracterizado por el fin de los colonialismos tradicionales y el comienzo de la confrontación bipolar. Este cambio en el sistema tuvo una injerencia en la forma de inserción regional de Brasil y los demás países sudamericanos. Bajo este contexto de Guerra Fría, América del Sur pasaba a

formar parte del paraguas de seguridad estadounidense ante la amenaza estratégico-ideológica representada por el surgimiento de la Unión Soviética como actor global. En consecuencia, el grado de maniobra independiente de la política exterior de Brasil y los demás países sudamericanos se limitó, ya que la incondicionalidad de la alianza occidental interfería en la política doméstica de los países. Pero ante un escenario restrictivo del accionar independiente de la política exterior de los países del tercer mundo, Brasil buscó construir paulatinamente espacios de poder que podrían beneficiar a las potencias emergentes de las regiones en desarrollo más importantes, ya que dicha estrategia permitiría una lenta distribución internacional del poder económico que reforzaría la política exterior brasileña puesta al servicio del desarrollo nacional.

Hasta la segunda mitad del siglo XX la inserción brasileña en Sudamérica se pautaba más de acuerdo con el doble patrón de rivalidad hacia el Sur²⁹ e indiferencia hacia el Norte, caracterizado por una larga experiencia en foros multilaterales internacionales. Es sólo hasta las década de los ochenta en que Brasil decide otorgarle una importancia a Sudamérica en su agenda exterior, finalizando más de un siglo de relaciones complicadas con la América hispánica (Gratius, 2007: 15). La crisis de los regímenes militares y su reemplazo por gobiernos civiles en los años ochenta, así como la ratificación de un acuerdo comercial entre Canadá y Estados Unidos en 1989 y la adhesión de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, favorecieron la reorientación global de la política exterior hacia el subcontinente.

Este retorno ocurrió con el fin de la rivalidad y el inicio de un amplio proyecto común con Argentina, que tuvo su punto de partida en 1986 con el establecimiento de un Programa de Cooperación (y para el cual fue crucial la firma de los acuerdos

²⁹ Particularmente con Argentina; hacia finales de la década de los cincuenta la rivalidad entre estos dos países giró en torno a lo político y geopolítico, básicamente por el control de la Cuenca del Plata y el liderazgo de América del Sur

de salvaguardas nucleares, que solucionaron el dilema de seguridad argentino respecto a las intenciones de hegemonía brasileña percibidas en el área de la Cuenca de la Plata), y la subsiguiente constitución del Mercosur en 1991. Aún en el ámbito de las iniciativas diplomáticas para reiterar el compromiso con la integración regional, surgió la propuesta de constituir el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) durante el gobierno de Itamar Franco (1993-1994)³⁰, en contraposición a la propuesta de formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) desde el gobierno de Fernando Enrique Cardoso (1999-2002) y, finalmente, la constitución en 2004, con Lula en la presidencia (2003-2008), de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), después denominada Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), uniendo al Mercosur con la Comunidad Andina.

La importancia de América del Sur para los intereses de Brasil son cada vez más crecientes: Brasil tiene una frontera común con diez de los doce estados de la región, lo que implica necesariamente cooperar para asegurar la buena gestión de la Cuenca de la Plata o del Amazonas, dos zonas sensibles, cuya soberanía comparten varias naciones. En el ámbito económico, la liberalización de los mercados y el crecimiento del comercio así como de las inversiones dentro del continente han hecho de Brasil el segundo polo de desarrollo más importante en el hemisferio, detrás de los Estados Unidos, condicionando a sus vecinos a ponerse de acuerdo sobre un conjunto de normas y reglas que acrecienten los intercambios y faciliten la integración de los mercados.

³⁰ Es durante el gobierno de Franco que la diplomacia brasileña redefine a fondo sus prioridades en la región, y que América del Sur reemplaza a América Latina como referencia principal. Se trata de una decisión importante pues implica que en el futuro, Brasil reclamará por sí mismo el estatus de potencia regional.

1.2 La Política Exterior Brasileña a partir de la Administración de Lula

A partir de la llegada de Lula da Silva a la presidencia brasileña en el 2003, la política exterior de Brasil adquirió una importancia renovada, en donde América del Sur ocupaba el primer lugar en las prioridades de la agenda del Itamaraty³¹. Bajo esta nueva estrategia en política exterior, limitado principalmente a su entorno geográfico, Brasil excluía a México y a otros países centroamericanos de sus iniciativas (sub)regionales, contribuyendo a una separación geopolítica entre el Sur y el Norte del continente americano. Como lo anota Thomas Pederson, puesto que Estados Unidos es el actor dominante en Norte y Centroamérica, Brasil intentaba con esta estrategia convertirse en la potencia en el sur de las Américas (Pederson, 2002: 694).

Según Andrew Hurrell, el escenario post Guerra Fría impuso un nuevo contenido para el concepto de seguridad regional que pasó a incluir cuestiones tales como narcotráfico, criminalidad, emigración y medio ambiente, y democracia. Como consecuencia, la seguridad regional pasó a ser definida en términos diferentes de los consagrados durante la polarización del sistema internacional. Por un lado pasa a prevalecer la noción de seguridad como “defensa colectiva de la democracia” constituyéndose como mecanismo de garantía de la estabilidad y de la seguridad regional. Por otro lado, se pasa a identificar la promoción de reformas económicas y la integración regional como factores catalizadores de un orden regional más estable (Hurrell, 1998). En consecuencia, el objetivo central del gobierno de Lula fue impulsar la estabilidad y seguridad en Sudamérica y particularmente en los países andinos afectados por varias crisis, como condición previa a la integración y el liderazgo de Brasil en el subcontinente. En este contexto y siguiendo una política exterior de integración regional y cooperación en todos los niveles, Brasil se ha concentrado en generar iniciativas institucionales

³¹ A pesar de que en el gobierno de Cardoso la zona ya tenía un peso estratégico, no había sido suficiente como para concederle mayor importancia que a las relaciones con los Estados Unidos o con Europa, quienes eran considerados socios esenciales para que Brasil alcanzase el desarrollo nacional.

para discutir y actuar en conjunto frente a las principales amenazas en defensa y seguridad, buscando establecer un orden de intereses regionales comunes.

Como resultado, la política regional de Brasil se ha basado en dos instrumentos para obtener el reconocimiento de liderazgo por parte de sus vecinos y evitar recelos de un “Brasil hegemónico”: la primera ha sido la promoción de la integración sudamericana a través del diálogo político y la negociación; y la segunda, la prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intraestatales a través de la mediación. Con base en esa estrategia, Brasil impulsó en marzo de 2008, la creación de la UNASUR y posteriormente del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD). Bajo estas dos iniciativas de política exterior, Brasil fue estructurando su papel regional con miras a proyectarse hacia Suramérica y hacia el Sistema Internacional como líder regional e interlocutor clave con Suramérica. Si bien el CSD no se constituye como un régimen internacional de seguridad *per se*, si busca proporcionar las condiciones y sentar unas bases sólidas y estructuradas para la creación del mismo. Con la construcción de dicho régimen se instauraría el principio de reciprocidad, se delimitaría el marco de decisión y actuación de los Estados determinando las condiciones de una conducta aceptable, y habría una coordinación política regional mediante la instauración de valores aceptados por el conjunto de los Estados suramericanos.

Bajo estas condiciones, el surgimiento de un Régimen Internacional de Seguridad suramericano sería útil y además necesario en la medida en que permitiría garantizar el cumplimiento y seguimiento de estos principios, normas y valores compartidos por parte de los Estados suramericanos, no sólo de manera individual sino bajo un consenso y bajo una obligación implícita con la seguridad y la defensa del continente³². En el caso concreto de Brasil como promotor del CSD,

³² En consecuencia, el surgimiento de un régimen internacional de seguridad en Suramérica no sería un evento aislado de la voluntad de los Estados, sino que por el contrario, un medio necesario para alcanzar objetivos específicos de los mismos Estados.

está claro que sus aspiraciones no sólo se limitan al crecimiento en su industria de defensa y a la defensa de su territorio, sino que apuntan a metas regionales (ser reconocida como una potencia regional por parte de sus vecinos), e internacionales (consolidar su status de potencia media). En particular, la iniciativa brasileña de la creación del CSD es parte de una política multidimensional y global que tiene por objetivo lograr un rol preponderante en el mundo y supremacía en la región, que demuestra un liderazgo ambivalente³³, que oscila entre su proyecto global y su proyecto sudamericano.

Sin embargo, la política exterior de Brasil sigue teniendo una vocación universal (Costa Vaz, 2006: 195-217). Así, el principal objetivo del programa de Gobierno Lula en materia exterior durante su segunda administración fue la de conseguir un asiento permanente en un Consejo de Seguridad ampliado, la cual fue una candidatura motivada, aparte de los intereses nacionales, por la búsqueda de un mayor equilibrio entre Norte y Sur y un orden mundial más representativo. Para ello, Brasil se alió al Grupo de los Cuatro (G-4) con Alemania, Japón e India, otros aspirantes a obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. Si bien el G-4 terminó perdiendo relevancia por la inviabilidad de la propuesta ante un seguro veto por parte de los Estados Unidos o China, la candidatura de Brasil al Consejo de Seguridad motivó múltiples iniciativas externas del país, como el protagonismo ejercido en la misión de Naciones Unidas en Haití y la participación en otras siete misiones de paz, así como la intensificación de las relaciones con África y Oriente Medio que representan un importante número de países miembros de Naciones Unidas.

Por lo tanto, a pesar que el Gobierno de Lula “sudamericanizó” la política exterior de Brasil, no obstante estableció nuevas prioridades externas. Como lo anota

³³ Lo cual puede evidenciarse tras el discurso que pronunció el Presidente Lula da Silva el 4 de marzo de 2008, cuando en la misma frase propuso crear el Consejo de Defensa Sudamericano y utilizarlo para justificar la representación de Brasil en el Consejo de Seguridad

Susanne Gratius, Brasil ha trasladado el enfoque de su política exterior del Norte al Sur. En tan sólo cuatro años, Brasil abrió 32 nuevas Embajadas y Consulados en el Sur (Brasil tiene 184 representaciones en el exterior) y contrató cerca de 400 nuevos diplomáticos. Así, la intensificación de relaciones con África, Asia y Oriente Medio a partir del Gobierno Lula corresponde también al deseo de abrir nuevos mercados que, además, son compatibles con el mantenimiento de altas barreras arancelarias en determinados sectores (Gratius, 2007: 14).

Con la elección de Dilma Rouseff, a pesar de algunas diferencias en el estilo y en la forma, la política exterior de Lula ha experimentado una continuidad. Sin embargo, la actual administración tiene aspiraciones de liderazgo más amplias que sus dos antecesores. En su momento, América del Sur fue un espacio natural de crecimiento en dirección al plano internacional, en tanto que el actual gobierno señala la construcción de liderazgo también en dirección al continente africano, con el propósito de consolidar definitivamente el papel brasileño como líder de los países del Sur. Brasil, al igual que otros países como India y Sudáfrica (que podrían calificarse como potencias medias “del Sur”), promueven un nuevo tipo de “multilateralismo del Sur” que, al contrario del tercermundismo de los años setenta, no propone cambiar el orden mundial sino que acepta las reglas existentes y las aprovecha para promover una distribución de poder más justa y equitativa. En resumen, desde sus inicios como Imperio (en la época de la ocupación napoleónica de la península Ibérica), y actuar como punta de lanza del capital británico en la guerra (junto a Uruguay y Argentina) contra Paraguay en la segunda mitad del siglo XIX, pasando a ser el principal aliado de los Estados Unidos en la región durante el siglo XX, Brasil ha intentado establecer, y recibir reconocimiento de su liderazgo en América del Sur, y a partir de ahí, en el mundo.

2. Brasil: ¿Potencia Media o Potencia Regional?

En las Américas surge una primera dificultad a la hora de definir “región”, por cuanto más que realidades geográficas, Norteamérica, Centroamérica y Sudamérica son identidades político-culturales en continuo proceso de transformación. En el caso de Brasil, su ámbito de influencia se concentra en Sudamérica (Hirst y Soares de Lima, 2006: 30), sin desconocer la participación brasileña en otros espacios como Haití. Ante su reducido impacto en el conjunto de América Latina y el Caribe, sería una potencia subregional. Más que una realidad geográfica, Sudamérica es un proyecto geopolítico de Brasil que demuestra su capacidad para crear su propio ámbito de influencia. En este sentido, Brasil no sólo “aspira al liderazgo regional” y tiene “influencia política y geoestratégica en la construcción regional”, sino que intenta crear una identidad regional propia³⁴. A pesar que la política regional de Brasil se hubiese caracterizado en el pasado por ser distante y casi desinteresada de los asuntos regionales, o por el contrario con aspiraciones de supremacía con respecto a sus vecinos, en la actualidad y ante la prioridad que significa para las relaciones internacionales brasileñas la región sudamericana, se evidencia un progresivo interés de Brasil por asumir un papel aglutinador y positivo como factor de cooperación y estabilidad regional.

El principal objetivo de la política brasileña es la consolidación de una hegemonía regional, por lo que establece cursos de acción con el propósito de lograr una clara supremacía sobre los otros Estados y margina a competidores como México al limitar la propuesta integracionista a Sudamérica rompiendo con la idea de una sola América Latina, a pesar que algunos autores han caracterizado esta postura como de “hegemonía consensual, una aplicación oblicua de presión o la creación de condiciones de avanzada que permitirían que una futura política aparezca como motivada por el propio interés de otros países...[Esto] permitiría a Itamaraty

³⁴ Mucho menos claro es si cumple con los demás requisitos: recursos, interdependencia, influencia y representación regional y reconocimiento de sus vecinos. Todos estos factores están relacionados con el tema de la integración.

enmascarar sus consistentes esfuerzos de estructurar las relaciones y organizaciones continentales en forma decisiva para los intereses brasileños” (Burges, 2008: 65-84). Por lo tanto, al asumir el rol de potencia cooperativa, Brasil buscaría una mayor influencia en su vecindario integrado por Estados más pequeños, reduciendo el margen de maniobra de los Estados Unidos³⁵ y evitando el ascenso de otras potencias regionales como Argentina y Venezuela, mediante sus inserciones en instituciones colectivas en las que Brasil tiene o tendría un papel protagónico.

Para ser una potencia regional, un país tiene que contar con tres ingredientes básicos: una política regional activa, capacidad material y estabilidad interna (Gratius, 2007: 8). La política regional brasileña ha sido activa y consecuente con los intereses y objetivos propuestos por su política exterior. No obstante, su capacidad material para perfilarse como potencia regional y mediador en Estados en crisis no es del todo contundente. Frente al poder cuantificable de Brasil, si bien posee en abundancia capacidades suficientes en materia territorial y poblacional, así como de recursos naturales y tamaño de la economía, en otras capacidades como la militar, Brasil no es considerado demasiado relevante si se le compara con otras potencias en ascenso a nivel internacional. Dado que América Latina es una región carente de conflictos militares interestatales, en el caso de Brasil pareciera que los recursos militares no serían un criterio demasiado relevante; sin embargo, ello marca una importante diferencia con respecto a otras potencias regionales (India y China), ya que Brasil no es una potencia nuclear. No obstante, al disponer de uranio (el país tiene la séptima reserva más importante del mundo³⁶) y de capacidad tecnológica, tiene el potencial para convertirse en un poder nuclear. Interesa anotar que la capacidad militar contrasta con la ausencia de amenazas externas de seguridad, por lo que se explica por qué Brasil careciera

³⁵ Una variable que restringe el surgimiento de potencias regionales es la existencia de potencias globales en la región.

³⁶ Fuentes: www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/te_1629_web.pdf

hasta 1996 de una política de defensa nacional y que creara, hace tan sólo ocho años, un Ministerio de Defensa.

Existe una estrecha relación entre el estatus exterior de un Estado y sus condiciones y recursos internos para asumir un liderazgo regional o global. En el caso brasileño, la deuda social impide tanto el crecimiento interno como su proyección exterior; de allí la pertinencia de evaluar la estabilidad interna, puesto que Brasil mismo ha sido calificado como un “Estado amenazado” con altos índices de desigualdad y violencia (Gratius, 2007: 9). Por colocar tan solo un ejemplo, en el ámbito social y debido a los altos niveles de desigualdad y concentración de ingresos, Brasil obtiene una calificación media inferior a la de Uruguay o Chile. Brasil es considerado como un país con renta media que ocupó en 2013 la posición 85 de 177 países evaluados en el Índice de Desarrollo Humano³⁷, y aunque Brasil no cuenta con el índice regional más elevado de pobreza, que en 2011 era del 36,5%, si lo era hasta el año 2003³⁸. En consecuencia, Brasil percibe como amenazas a su seguridad nacional y al propósito de consolidarse como potencia regional, la privación de su capacidad de desarrollo económico y la creciente criminalidad del narcotráfico. Con base en ello, la política exterior brasileña está condicionada al interés doméstico de asegurar un crecimiento estable de la economía, a la defensa de los recursos naturales y al aseguramiento de las fronteras nacionales.

³⁷ Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano 2013, Nueva York, 2013.

³⁸ La extrema desigualdad es la consecuencia de varios factores, entre ellos, enormes desequilibrios de desarrollo entre un sur avanzado y un nordeste subdesarrollado

CAPITULO III

LA GEOPOLITICA BRASILEÑA

1. La Actual Configuración Geopolítica y Geoeconómica de Sudamérica

Históricamente, Suramérica ha sido considerada una región periférica en el ordenamiento geopolítico global y ha carecido de importancia estratégica en el pasado. Entre los factores para esta consideración han pesado variables tales como su distancia geográfica con el tradicional centro estratégico transatlántico, la configuración física del continente y la incidencia del clima. La escasez de comunicaciones terrestres, ya sean fluviales o terrestres (por ferrocarril o carretera), han constituido el molde para su configuración y presentan un obstáculo para su hipotética integración.

América del Sur es un territorio geográficamente difícil (Véase Mapa 1). La mayor parte de su territorio se encuentra en la zona ecuatorial, por lo que casi dos tercios de su territorio norte son tropicales. El territorio selvático es el tipo de bioma más complicado para adaptarse a la actividad económica humana (despejar la tierra por sí sola conllevaría costos demasiado onerosos); el clima es a menudo demasiado húmedo para que los granos maduren e incluso donde los ríos son navegables, sus bancos son excesivamente fangosos para la construcción, como es el caso del Amazonas. A lo largo de las zonas tropicales, la mayoría de la población vive a pocas decenas de kilómetros de la costa. Sin embargo, la mayoría de la costa no está esculpida naturalmente para fomentar la interacción con el mundo exterior, ya que los puertos naturales de aguas profundas son pocos y distantes unas de otras (STRATFOR, 2012: 1).

La geografía afecta el desarrollo de los Estados a través de la interacción entre las características físicas del paisaje (tales como el clima, la topografía y la calidad del

suelo) y los patrones del asentamiento de las poblaciones. La cadena montañosa de los Andes que recorre el borde occidental del continente, ha dado lugar a un grupo de culturas litorales y transandinas separadas físicamente del grueso oriental del continente. Colombia y Ecuador se sitúan entre el trópico y los Andes, con núcleos económicos alejados de la costa y situados en los elevados valles andinos, que son más frescos y secos, mitigando las dificultades climáticas de las zonas tropicales; más hacia el sur están los áridos estados transandinos de Perú y Bolivia. Perú ha logrado un cierto nivel de riqueza al ignorar su propio interior, excepto cuando la búsqueda de oportunidades en la extracción de recursos se ha hecho imperativa, concentrando su centro de desarrollo en la ciudad de Lima. Por el contrario, Bolivia (sin salida al mar) se encuentra atrapada en una lucha perenne entre las empobrecidas poblaciones del Altiplano y las regiones de riqueza agrícola situadas en las tierras bajas de la Medialuna. En gran medida, la combinación de montañas y selva han limitado hasta el momento el grado en que los Estados localizados en este arco (desde la Guyana Francesa en el noreste, hasta Bolivia en el suroeste), puedan integrarse con otros en el resto del subcontinente o con el mundo exterior. Históricamente, la única forma en que estos Estados han logrado avances hacia el desarrollo económico es mediante la aceptación de la dependencia a un poder externo (y por lo general extrarregional), dispuesto a proporcionar capital de inversión. De lo contrario, estos estados simplemente carecerían de la capacidad para generar el capital necesario para cumplir con sus desafíos en materia de infraestructura³⁹ (STRATFOR, 2012: 1-2).

La geografía influye en el desarrollo económico y social a través de cuatro canales básicos: la productividad de las tierras, condiciones de salud, la frecuencia e intensidad de los desastres naturales, y el acceso a los mercados. Naturalmente, estos canales interactúan con la distribución espacial de la población y la producción, los cuales son a su vez en gran medida endógenos a factores

³⁹ En consecuencia, la región en general está muy poco desarrollada, y la población bastante empobrecida. Mientras que algunos los Estados pueden ser capaces de alcanzar una relativa riqueza gracias a una combinación adecuada de circunstancias, ninguno tiene la capacidad actual de ser un poder regional, y mucho menos global.

geográficos (Gallup; Gaviria y Lora, 2003: 8). Es interesante notar el contraste entre el norte del subcontinente y la región andina con relación al Cono Sur. A diferencia de las poblaciones dispersas de la Región Andina, el Cono Sur es una gran extensión plana de territorio. La mayor parte se encuentra en Argentina, con enclaves más pequeños en Uruguay, Paraguay y Brasil; el único país que queda en el continente es aquel lugar en donde el Cono Sur se solapa con la zona andina de montaña: Chile, uno de los estados físicamente más aislados del mundo. En marcado contraste con las montañas y la selva que dominan la mayor parte de América del Sur, las llanuras del Cono Sur son las mejores tierras en el continente (STRATFOR, 2012: 2).

Pero la verdadera ventaja reside en la estructura fluvial de la Cuenca de la Plata, compuesta principalmente por los ríos Paraná, Uruguay, Paraguay y el Río de la Plata, los cuales son navegables en gran parte de su extensión. Por lo tanto, estos sistemas de transporte fluvial generan cantidades masivas de capital con poca dificultad en comparación con los sistemas de transporte terrestre. Estos ríos son particularmente valiosos para las regiones agrícolas ya que el transporte marítimo permite a los productos alimenticios de bajo precio ser llevados al resto del mundo con cierta competitividad. Esta interconexión permite mayores economías de escala, mayores volúmenes de generación de capital y poblaciones más numerosas, facilitando la creación de una única autoridad política. Argentina controla la desembocadura del Río de la Plata y el grueso de los tramos de río navegable; esto deja a los uruguayos, paraguayos y brasileños en desventaja dentro de la región (STRATFOR, 2012: 2)

Frente a la configuración demográfica, hay cuatro marcados períodos de cambio poblacional en Sudamérica⁴⁰. Según el PNUMA, el primero es de rápida

⁴⁰ Para un análisis más extenso sobre el desarrollo geopolítico sudamericano antes, durante y después de la colonización europea en la región, véase Barton, Jonathan R. (1997), *A Political Geography of Latin America*, London, Routledge, pp. 30-71.

disminución entre 1492 a 1650, como consecuencia de la conquista española y portuguesa; la población pasó de aproximadamente 50 millones a 5 millones. Después vinieron períodos de crecimiento lento entre 1650 a 1850, moderado entre 1850 a 1950, y acelerado entre 1950 a 2000. Se espera que la tasa de crecimiento demográfico caiga entre el período de 1995-2000 al de 2015-2020 y pase de 1,56 a 0,98 (PNUMA, 2010: 149). La distribución poblacional en Sudamérica se ve afectada por al menos cuatro factores que también explican los patrones de urbanización en diferentes períodos. A la llegada de los conquistadores europeos al continente sudamericano, las poblaciones indígenas se agrupaban en los Andes con concentraciones lineales a lo largo del Amazonas. Algunas de esas concentraciones persistieron mientras que otras fueron efímeras, como las comunidades madereras que se asentaron en la costa del Caribe. Desde la óptica geográfica, en el continente suramericano, normalmente, se habilitan tres zonas con personalidad propia que configuran una considerable dificultad para las relaciones económicas y el desarrollo humano, siendo, por lo tanto, un obstáculo para cualquier proyecto de unidad política (Gallup; Gaviria y Lora, 2003: 14-18). Brasil, por sí sólo, constituye una entidad volcada al Este y al Atlántico, ya que la Amazonía en su interior, es una región de dificultades a veces insalvables. Al Sur de Brasil se configura otra zona constituida por Argentina, Paraguay y Uruguay. La otra zona es la constituida por los países andinos: Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela.

En ciertas áreas, como las tierras bajas de los Andes y el Oriente en Bolivia, las poblaciones han seguido creciendo hasta el presente. Vincular a Sudamérica con el resto del mundo fue el principal objetivo del colonialismo a medida que se extraían los recursos de la región para satisfacer la demanda europea. Esto explica la existencia de muchas ciudades portuarias, como Lima-Callao, Veracruz, Santo Domingo, Montevideo y Buenos Aires. Los depósitos minerales explican los asentamientos y la expansión en los Andes (por ejemplo, Potosí) y el este de Brasil (como Recife, Salvador). La infraestructura para el transporte se relaciona

estrechamente con los dos puntos anteriores y ha transformado zonas como las Pampas y sus ciudades portuarias (por ejemplo, Buenos Aires) a fin de canalizar la producción y llevarla allende las fronteras de América del Sur. La ubicación de las ciudades amazónicas solía restringirse a las redes fluviales (como el caso de Manaos); hoy en día los caminos que se adentran en la Amazonía sostienen la extracción de recursos y dan paso a la construcción de nuevos poblados.

Los procesos de colonización tanto española como portuguesa difirieron en la ubicación, el establecimiento y el aprovechamiento de las zonas urbanas. Los centros urbanos fueron un elemento clave para la conquista española y sus asentamientos, y se concedieron tierras a oficiales y soldados, lo que sentó las bases de la autoridad colonial. En la América portuguesa los asentamientos se limitaron a las zonas costeras; las ciudades funcionaban como puertos fortificados y se desarrollaron con centros mercantiles y administrativos, dominados por élites poderosas de origen rural. En el conjunto de Sudamérica, un porcentaje significativo de la población y de las actividades económicas se concentran en las zonas costeras. Con la excepción de Colombia y los dos países carentes de salida al mar en Sudamérica (Bolivia y Paraguay), más de 30% de la población vive en los 100 kilómetros más cercanos a la costa. Sudamérica, con el 83% de su población en zonas urbanas, es la región más urbanizada del mundo, mientras que Uruguay, con el 92%, representa el país más urbanizado en América Latina y el Caribe (PNUMA, 2010: 150-162).

En términos geopolíticos, Philip Kelly argumenta que Sudamérica es una “isla continental” rodeada por los océanos Atlántico, Pacífico y Antártico con 25.432 kilómetros de costas. Es un bloque geográfico que tiene al Amazonas como *área vacía*, con una extensión de 6.915.000 kilómetros cuadrados compartidos por Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Perú, Surinam y Guyana, y un

*heartland*⁴¹ constituido por una zona continental de soldadura que conecta la región andina, la cuenca amazónica y la cuenca de la plata (Véase Mapa 2). Según Kelly, la geopolítica de América del Sur parece particularmente condicionada por fronteras fracturadas, estructuras multipolares de balance del poder (*checkerboards*)⁴², zonas de conflicto (*shatterbelts*)⁴³, así como por la cooperación regional a través de los procesos de integración comercial. La protección y expansión de fronteras aparece a lo largo de la historia de la América republicana; son la herencia de demarcaciones erráticas de límites fronterizos, fronteras distantes y aisladas, y pequeños núcleos de población costeras que han resistido la colonización del interior. En este contexto, los países han luchado guerras para anexar o proteger territorios valiosos y expuestos (Kelly, 1997: 6).

Existen diversas secciones geopolíticas al interior del subcontinente. Según Julio Londoño existían cinco “confederaciones” (Londoño, 1977:34): Confederación de la Gran Colombia, Confederación Guyanesa, Confederación Brasileña, Confederación del Pacífico y Confederación de la Plata (Véase Mapa 3); el general brasileño Golbery do Couto e Silva dividió de manera distinta la región (Do Couto, 1981: 88): con dos áreas extensas (Amazonas y la Plata), dos sectores brasileños y una “zona de soldadura continental” (Véase Mapa 4); el diplomático español Carlos Badia Malagrida (Badia, 1919: 29), visionó cuatro “países” distintos (Véase Mapa 5); y el académico uruguayo Bernardo Quagliotti de Bellis (Quagliotti, 1975: 15), cuatro zonas diferenciadas (Véase Mapa 6). Los principales actores geopolíticos de la región son Brasil, Colombia, Chile, Perú y Venezuela, mientras

⁴¹ Para Halford Mackinder, el *Heartland* se caracterizaría por ser una región al interior del continente, compacta y aislada que ocupaba un importante espacio central, con recursos y una posición estratégica que competía con las áreas de la costa.

⁴² Philip Kelly explica a través de la analogía de “Mi vecino es mi enemigo, pero el vecino de mi vecino es mi amigo”, que este fenómeno ha aparecido a través de la historia de las relaciones internacionales de las repúblicas sudamericanas al constatarse que en ocasiones Brasil, Chile y Colombia se han alineado en contra de sus vecinos inmediatos de Argentina, Perú y Venezuela. Tales estructuras han prevenido la unidad continental, como la existente en los Estados Unidos de América.

⁴³ Las “Zonas de Conflicto” o *Shatterbelts*, son regiones en donde las rivalidades militares de grandes potencias foráneas se entrelazan con contenciosos locales, generando posibilidades para la escalada del conflicto. Por ejemplo, la alianza soviética con Cuba que desafió a los Estados Unidos y sus aliados centroamericanos y caribeños, generó un *shatterbelt* en Centroamérica entre 1960 hasta finales de la década de los ochenta. Frecuentemente los *checkerboards* crean las divisiones políticas entre las naciones que hacen posibles los *shatterbelts*.

que los Estados tapón⁴⁴ son Ecuador, Bolivia, Uruguay y Paraguay, quienes han balanceado y generado estabilidad a la tradicional estructura del tablero de ajedrez (*checkboard*) subcontinental. Los *checkerboards* se han desempeñado como la estructura de balance de poder dominante entre los países líderes de Sudamérica por los pasados doscientos años. Aunque los *shatterbelts* no operan en la actualidad en el contexto sudamericano, continúan afectando la geopolítica sudamericana de distintas maneras. Por ejemplo, los cinturones de fractura de los estuarios del Amazonas y la Plata durante los tiempos coloniales y de la post independencia ayudaron a prevenir que Brasil y Argentina expandieran sus territorios hacia el Pacífico. En su lugar, el persistente diseño de *checkboard* puso en jaque la expansión de ambas potencias.

A pesar que la ubicación global de Sudamérica desde la independencia ha sido periférica y distante de los centros de poder en Europa y Norteamérica, desde hace algún tiempo se ha redescubierto la significancia estratégica del subcontinente (Rivarola, 2011: 856), gracias al aumento en la demanda global de sus recursos, tales como petróleo, gas, minerales y madera, entre otros. A lo largo de la historia, el acceso a los recursos naturales ha sido uno de los pilares del poder Estatal. Hoy en día, los recursos naturales de América del Sur están cambiando las relaciones entre los países de la región y están atrayendo industrias extranjeras al subcontinente por cuenta del bajo costo de acceso a los recursos. La capacidad de añadir la riqueza de recursos naturales a industrias con valor agregado está posicionando a la región en un jugador importante en la economía global del siglo XXI.

Además, el comercio intrarregional es cada vez más importante: la CAN (Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia) incrementó sus ventas a la región en un 33%

⁴⁴ Un Estado tapón es un país situado entre dos Estados regionales con mayores capacidades y previsiblemente hostiles entre sí, que por su propia existencia se considera puede prevenir o disuadir el conflicto entre las mismas. Por lo general, cuando un Estado colchón es realmente independiente, su política exterior tiende a ser neutral.

y en un 20% al interior del bloque en el 2011; por su parte las exportaciones intrarregionales del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) aumentaron 22% ese mismo año, aunque debe reconocerse que el comercio intrarregional en proporción del comercio total se ubicó en el 17,1%⁴⁵. No obstante, la mayor dinámica del comercio intrarregional ha impulsado los esfuerzos que ya se habían venido adelantando en materia de infraestructura; las nuevas carreteras que se construyen a través de los Andes unirán los océanos Atlántico y Pacífico para el transporte de carga terrestre y el tráfico ferroviario, habilitando tierras para la producción agrícola y creando las oportunidades para mejorar los indicadores de pobreza. Esta transformación afecta sobre todo a los países del interior, como Bolivia y Paraguay, que se convertirían en el cruce de las rutas comerciales hemisféricas desde Argentina y Brasil, hacia los puertos chilenos y peruanos en el Pacífico; el potencial de crecimiento se hace evidente a partir de los proyectos de transporte de infraestructura que ya están en planeación y ejecución. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está estudiando catorce posibles pasos sobre los Andes entre Chile y Argentina, y a través del Fondo para la Preparación de Proyectos de Infraestructura (InfraFund) del BID, ya ha otorgado 12 mil millones de dólares para proyectos de infraestructura crítica en América Latina y el Caribe⁴⁶. Una nueva carretera para el tráfico de camiones de alta velocidad unirá a Buenos Aires con São Paulo.

Un plan maestro para el transporte y la energía para los países andinos se ha completado recientemente por la Corporación Andina de Fomento, que complementa los ocho Ejes de Integración y Desarrollos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)⁴⁷, activamente

⁴⁵ Fuente: www.portafolio.co/internacional/comercio-intrarregional-crecio-24-el-2011

⁴⁶ Fuente: <http://www.iadb.org/es/noticias/hojas-informativas/2008-03-24/bid-e-infraestructura,4476.html>

⁴⁷ Concretamente, la Iniciativa IIRSA se sustenta sobre el ámbito del ordenamiento espacial del territorio, partiendo del reconocimiento de la realidad geopolítica y socioeconómica del continente. En consecuencia, los gobiernos acordaron la organización del espacio suramericano en franjas multinacionales que concentran poblaciones, producción y flujos de comercios actuales y potenciales de la región, y que han de converger gradualmente hacia un estándar común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones. A estas franjas multinacionales se les dio el nombre de Ejes de Integración y Desarrollo (EID), es decir, las grandes regiones de América del Sur en que las oportunidades de negocios intra-

impulsada por Brasil: Eje Mercosur-Chile; Eje Andino; Eje Interoceánico Central; Eje Amazonas; Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam); Eje Perú-Brasil-Bolivia; Eje de Capricornio (Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta); y Eje del Sur (Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca)⁴⁸. Por su parte, las redes de carreteras y de oleoductos para el manejo del comercio intrarregional entre los países del Mercosur (atravesando Paraguay y Bolivia), están casi terminados.

Los ferrocarriles, privatizados hace poco, se están modernizando, proporcionando corredores de transporte intermodal desde el Atlántico hasta el Pacífico. La filial argentina Ferrosur Roca ahora permite el envío de transporte ferroviario directo con Asia, con enlaces de camiones a Valparaíso, Chile. Brasil está construyendo uno de los enlaces más grandes del mundo ferroviario, el Ferronorte de 4.960 kilómetros, que permitirían a los productores brasileños de granos en el interior llegar a los mercados mundiales. La nueva carretera de Santa Cruz en Bolivia hasta Arica en la costa del Pacífico, redireccionará el tráfico que hasta hace poco tenía que viajar por barco a través del Amazonas, lo que reduce el costo del envío de soja en 40 dólares por tonelada y la mitad del tiempo que se requería para llegar a los mercados asiáticos (Schweitzer, 2002: 6-16). El canal de 3.440 kilómetros que conecta los ríos Paraguay y Paraná con el Río de la Plata permitirá ampliar (una vez se haya completado), el transporte fluvial de bajo costo entre áreas remotas de Paraguay y Bolivia con el Océano Atlántico (Véase Mapa 7). Como una autopista fluvial, el impacto de la Hidrovía⁴⁹ sería tan importante para el desarrollo de la región como lo fue el río Mississippi para los Estados Unidos o el río Magdalena para Colombia.

regionales y globales están generando o son más probables de generar flujos de inversión y comercio importantes.

⁴⁸ Fuente: www.caf.com/view/index.asp?ms=19&pageMs=61641

⁴⁹ Su impacto ambiental, sin embargo, sigue siendo controvertido, ya que representa una amenaza para el Pantanal, uno de los más extensos y biodiversos humedales del mundo. Pero incluso la aplicación parcial que ya está en curso va a alterar la vida económica de la región.

La apertura a las ricas tierras agrícolas del sur del Mato Grosso, el sudeste de Bolivia y el Chaco paraguayo creará nuevas fuentes de riqueza gracias al tráfico de barcazas que reduce los costos de transporte, tanto para los fertilizantes que entran como para los granos que salen. Las sabanas de Brasil ahora producen con sus nuevas rutas de transporte el 25% de las 80 millones de toneladas de granos brasileñas, convirtiendo a Brasil en el segundo mayor productor mundial de soja, después de los Estados Unidos. Brasil exportó un récord de 7,95 millones de toneladas de soja en mayo de 2013, que se compara con las 7,15 millones de toneladas de abril pasado (según cifras publicadas por el Ministerio de Comercio), y podría superar a Estados Unidos como el principal productor de soja esta temporada⁵⁰. La región boliviana de Santa Cruz, en las estribaciones de los Andes, se ha convertido en los últimos diez años en el sexto mayor productor de soja del mundo. Más de la mitad de los acres potencialmente productivos en la región de Santa Cruz-Mato Grosso aún no han sido cultivadas; con un transporte razonable, la producción agrícola de la región podría triplicarse fácilmente. Las barcazas también facilitarían el desarrollo de algunos de los yacimientos mineros más ricos del mundo, como los yacimientos de hierro del sur de Bolivia, proporcionando el acceso a los mercados para estos y otros productos a granel como la madera, la piedra caliza, y los productos petroquímicos (Barton, 1997: 80-88).

América del Sur se está transformando desde el punto de vista geoeconómico. Por ejemplo, la autopista de alta velocidad entre Buenos Aires y São Paulo podría despertar a la “durmiente” ciudad de Montevideo en Uruguay, cuyos puertos son más profundos y alimentan con mayor facilidad el sur de Brasil y las ricas tierras del interior. Buenos Aires, históricamente el puerto preferido porque servía a las extensas tierras fértiles de Argentina, cederá gradualmente parte de su tráfico marítimo a los puertos en el lado norte del río de La Plata, que contará con rutas de transporte terrestre más baratos y más rápidos hacia el Brasil. Aún más

⁵⁰ Fuente: <http://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTASIE95204O20130603>

impresionante son los enormes yacimientos de gas natural que están siendo descubiertos al este de los Andes, en Bolivia, Perú, Ecuador y Argentina. Bolivia está particularmente bien dotada; el gasoducto de 2 mil millones de dólares que une los remotos yacimientos de gas bolivianos con los mercados sedientos de São Paulo y el sur de Brasil está ofreciendo ingresos necesarios a la empobrecida Bolivia y de paso energía limpia y barata para el Brasil, transformando el potencial industrial de toda la parte sur del continente⁵¹. Con relación a la energía hidroeléctrica, los casi ilimitados recursos sin explotar de las tierras bajas de Bolivia, que se benefician de su posición estratégica en las estribaciones de los Andes, podría alimentar la mitad del hemisferio sur, razón por la cual su desarrollo ya está siendo estudiado.

La estrategia actual de los países sudamericanos de vincular el interior de las regiones con el circuito económico y comercial del mundo, como vías para generar ingresos que consoliden el crecimiento económico y el fortalecimiento del control Estatal sobre el territorio no es algo novedoso. Entre las décadas de los cincuenta a los setenta el Enfoque geopolítico de la Expansión de las Fronteras Interiores determinó en buena medida las políticas de desarrollo de los Estados. Lo cierto es que dentro de cincuenta años, América del Sur no tendrá el mismo aspecto; nuevos caminos penetrarán un interior que aún está aislado, conectando la costas Pacífica y Atlántica⁵². Ya que el comercio intrarregional seguirá creciendo, obligando a que las rutas de comercio atraviesen el interior del subcontinente, no sólo se va a desbloquear el rico potencial agrícola de estos países para el suministro a los mercados mundiales, sino que además regiones como el Mato Grosso en Brasil o los Llanos en Colombia se convertirán en importantes centros de transporte y producción; en consecuencia, nuevos empleos, nuevos espacios de vida y nuevas oportunidades económicas se crearán a lo largo de toda la

⁵¹ Estos nuevos gasoductos han conllevado a una mayor exploración de yacimientos de gas conocidos pero no probados en el este de los Andes al este, vinculándolos a Brasil, Chile y Uruguay.

⁵² Las implicaciones serán trascendentales para los países sin salida al mar; las históricas rutas comerciales del subcontinente surgieron de poblaciones hacinadas a lo largo de la costa suramericana hacia Europa y América del Norte, marginando el desarrollo de las regiones interiores de los países sudamericanos, en especial de Bolivia y Paraguay.

región, estimulando una amplia gama de oportunidades en inversiones colaterales, redundando en mayores niveles de legitimidad para el gobierno de turno y para las instituciones democráticas del Estado.

2. La Geografía Brasileña

Brasil busca una selectiva expansión hacia su amplio territorio del interior del Mato Grosso y la Amazonia, así como en la región del Río de la Plata (Bacelar, 2003: 30). La mayor parte del territorio de Brasil no se encuentra dentro de estas tierras del Cono Sur; por el contrario, cerca de un tercio de los 8,5 millones de kilómetros cuadrados de Brasil está integrado por grandes extensiones selváticas, constituyéndose la cuenca del Amazonas en la más intricable de todas. Si bien hay muchas oportunidades potenciales para la explotación de minerales, estas acarrearán costos de infraestructura de enormes proporciones. Al sur de la cuenca amazónica se localiza una región única conocida como el Cerrado, una vasta sabana tropical con suelos extremadamente ácidos. Sin embargo, debido a que el calor y la humedad son menos intensas que en la selva, el Cerrado puede hacerse viable económicamente⁵³. También está el problema de la distancia ya que el Cerrado es una región interior, por lo que el envío de suministros o productos, desde o hacia la región, tiene un considerable costo de transporte. Brasil ha pasado la mayor parte de las últimas tres generaciones dedicada precisamente a este gran esfuerzo. Pero no todo el territorio es tan dificultoso; alrededor de 600 mil kilómetros cuadrados de Brasil se consideran naturalmente aptos para el cultivo, aunque representan sólo el 7% de la superficie total del país (STRATFOR, 2012: 3). Si bien este territorio se encuentra en el sur del Brasil, gran parte de él se localiza en el interior, por lo que el acceso a él no es del todo sencillo. Los territorios *nucleares históricos* son menos de la cuarta parte de este 7% y conforman el núcleo de los asentamientos originales brasileños en el temprano período colonial.

⁵³ Sin embargo el costo es extremo, ya que además de los grandes retos de infraestructura (el Cerrado carece de ríos navegables), la tierra debe esencialmente sufrir un proceso de transformación: despejarse, nivelarse y fertilizarse a escala industrial para que sea susceptible de cultivos tradicionales.

Como tal, la topografía de estas tierras ha tenido un impacto casi determinista en el desarrollo de Brasil. En consecuencia, comprender esta topografía y su legado se hace fundamental para entender que es lo que faculta y obstaculiza a Brasil en su evolución a convertirse en una potencia hacia el futuro. Según STRATFOR, una característica se destaca con respecto a la región central de Brasil: el interior de Brasil es una meseta elevada conocida como el Escudo Brasileño, que se apoya directamente en la costa atlántica brasileña a lo largo de casi la totalidad del perímetro del sudeste del país. El grado de inclinación desde el Escudo Brasileño hasta el Atlántico es bastante empinado, lo que hace parecer a la costa un muro cuando se observa desde el mar. Este muro se conoce como el Gran Escarpe⁵⁴, en donde se encuentran las ciudades brasileñas en la región central (Río de Janeiro, Vitoria, Santos y Porto Alegre), localizadas en las áreas planas en donde el acantilado cae hacia el mar. El principal problema que presenta estos tipos de enclaves topográficos es lograr economías de escala (STRATFOR, 2012: 4). En los patrones normales de desarrollo, las ciudades se forman alrededor de algún tipo de recurso económico básico, por lo general en la cabeza de un río navegable, o un puerto o nexo de otras opciones de transporte. La ciudad entonces crece y se extiende a lo largo de los corredores de transporte que ofrecen mayores oportunidades económicas y reducen los costos económicos. Las economías de escala proliferan y dichas megaciudades comienzan a generar grandes cantidades de capital y mano de obra calificada a partir de dichas sinergias⁵⁵.

El Gran Escarpe llega hasta el océano a lo largo de la costa sur de Brasil, obligando a las ciudades brasileñas a establecerse en los pequeños enclaves

⁵⁴ El escarpe o escarpa es una vertiente de roca que corta el terreno abruptamente. La pendiente es mayor a 45 grados, aunque sea solamente una parte de la vertiente. A veces adopta la forma de una cornisa, que corona una vertiente en una extensión más o menos larga, aunque conservando una altitud sensiblemente constante. La pared es un escarpe próximo a la vertical y bastante liso.

⁵⁵ Tales son los casos de Nueva York, Los Ángeles, Londres, París, Tokio, Buenos Aires, Estambul y Shanghai, los cuales forman el núcleo del sistema económico global.

llanos del litoral. Como el Brasil no tiene acceso directo a los ríos navegables de la región del Río de la Plata, ha tenido que financiar costosos proyectos de infraestructura que le permitan superar las adversidades topográficas. Como estos enclaves geográficos no pueden evitarse ya que la topografía es constante, y dado que estos son puntos primarios de la interacción del Brasil con el mundo exterior, representan una restricción permanente y constante de la capacidad brasileña para crecer. Aún en el presente, Brasil tiene muy pocas carreteras y vías férreas principales, porque incluso donde la topografía hace que exista esa la posibilidad, los costos son todavía más altos que en las zonas más llanas del sur del país. La única excepción a la regla en la constitución de los principales centros urbanos del sur brasileño es Sao Paulo, ya que al poseer suficientes tierras llanas, ha seguido un patrón de desarrollo que permite la conformación de economías de escala. No es sorprendente, por lo tanto, que el estado de Sao Paulo sea el responsable de generar un tercio del PIB de Brasil, a pesar que alberga tan solo a la quinta parte de la población del país⁵⁶ (40 millones de habitantes aproximadamente). Sao Paulo no es una ciudad costera ya que el acantilado allí es demasiado empinado, y el enclave costero (el puerto de Santos), se hace demasiado pequeño para sacar el máximo provecho del potencial de Sao Paulo (SRATFOR, 2012: 5).

La construcción de un Brasil más sostenible no se puede realizar en la costa ya que simplemente no hay suficiente tierra allí para alimentar a una nación en crecimiento. Pero avanzar por el Gran Escarpe y desarrollar el interior hace evidente otra problemática; a unas pocas decenas de kilómetros de la costa sureste, los ríos del Cono Sur fluyen hacia el este (no al oeste), desembocando a la red del Río de la Plata. Como las primeras ciudades brasileñas intentaron desarrollar los *hinterland*⁵⁷ interiores, estas zonas se encontraron económicamente más entrelazadas con las tierras de Argentina y Paraguay al sur, que con sus comunidades madres hacia el este. Paradójicamente, los primeros esfuerzos de

⁵⁶ Fuente: Censo 2010, Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, IBGE.

⁵⁷ Este concepto se aplica específicamente a una región o distrito interno situada tras un puerto o río, donde se recogen las exportaciones y a través de la cual se distribuyen las importaciones

Brasil para impulsar la integración al interior de sus propios territorios, llevó a una dependencia económica con sus vecinos al sur, que debilitarían en últimas las relaciones intra-brasileñas. Aquellos vecinos del sur se aprovecharon de esta situación, dejando que Brasil luchase por controlar su propia tierra. Distinta de la experiencia de independencia estadounidense (en el que todas las colonias eran parte de la misma administración y lucharon como una única entidad contra su señor colonial), el sur del continente es un mosaico de diferentes entidades, las cuales lucharon por su independencia durante el mismo período de 15 años. Paraguay logró su independencia en 1811, Argentina en 1818 y Brasil en 1822. Inmediatamente después de la independencia, los nuevos Estados de la región lucharon por el control de las vías de agua que contenían la clave para ser la potencia económica dominante en el Cono Sur (STRATFOR, 2012: 6).

Dado que Brasil fue el último de los estados de la región en romper con su antiguo amo colonial, tuvo el menor tiempo disponible para consolidarse y prepararse para las guerras de post independencia (su carácter de enclave hizo que dicha consolidación fuese mucho más difícil que en las de los demás Estados del Cono Sur). En consecuencia a Brasil no le fue muy bien en los conflictos subsiguientes. Esas primeras guerras provocaron la separación de Uruguay de Brasil y la remoción de la autoridad brasileña en la navegación en todos los ríos de la región del Río de la Plata. La navegabilidad de los ríos estaban ahora compartidos entre Argentina, Paraguay y Uruguay, dejando a la empobrecida capital del Brasil, en ese entonces Rio de Janeiro, auto secuestrada en las tierras altas semi-tropicales del territorio brasileño (Schneeberger y Farago, 2003: 90-109). Las próximas dos generaciones de competencia regional se concentraron en Argentina y Paraguay, quienes lucharon por el control del sistema marítimo del Río de la Plata. Esta competencia llegó a su punto culminante en la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), en la cual Argentina, Brasil y Uruguay finalmente derrotarían a Paraguay. El 90% de la población masculina paraguaya pereció en el conflicto, casi destruyendo a Paraguay como país (su demografía no logró reequilibrarse sino

hasta los años noventa). Con Brasil en ciernes y su rival regional de ese entonces prácticamente destruido, Argentina constituyó a Paraguay y Uruguay en satélites económicos, aprovechando los sistemas fluviales de la región para convertirse en una potencia económica mundial.

Es por ello que en el pasado la geografía jugó en contra de los deseos brasileños de convertirse en una potencia regional y mundial. Los territorios costeros centrales de Brasil presentan al país con una serie de difíciles desafíos a superar para el desarrollo local; la clave está en conectar los territorios costeros en el lado este de la Gran Escarpa con el interior, de una manera que no perjudique la autoridad del Estado. Razón por la cual la estrategia de desarrollo brasileño, desde la década de 1870 hasta la década de los ochenta, fue relativamente fácil de comprender: ampliar la infraestructura del país minuciosamente, kilómetro por kilómetro, hacia aquellas zonas de cultivo al interior del país; mientras que la temprana expansión ciertamente debilitó la autoridad central mediante el fomento de los vínculos económicos con Argentina, esta nueva expansión (construida sobre sí misma), desarrolló economías de escala al interior del Brasil, convirtiéndola en un motor económico formidable en sí mismo. Y mientras los ojos de Brasil aún se posaban en el atractivo de la red de transporte del Río de la Plata, Brasil ya era lo suficientemente grande para tener un peso económico independiente e importante⁵⁸.

3. Los Intereses Geopolíticos de Brasil

Los intereses geopolíticos son necesidades estratégicas que un país debe perseguir si quiere lograr su propia seguridad y éxito en el plano regional o mundial. Estos son caminos no ideológicos determinados por la geografía de un país y la de sus vecinos. Dado que Brasil ocupa una geografía tan complicada,

⁵⁸ Este proceso de desarrollo en infraestructura que acompañó la década de los sesentas y setentas, estuvo decididamente influenciada por el enfoque geopolítico de la expansión de las fronteras interiores, desarrollada por los gobiernos militares de la época.

había sido tradicionalmente un Estado con debilidades a la hora de impactar en gran medida el mundo que lo rodea. Satisfacer sus necesidades geopolíticas está determinado en gran medida por la constelación de fuerzas en el contexto regional en el cual se ubica el país, más que en el proceso de toma de decisiones en Brasilia. Históricamente, Brasil ha definido su estrategia de actuación geopolítica en el contexto sudamericano en dos frentes: el frente platense y el frente amazónico (Gratius, 2007: 5).

Sin embargo, existen otras necesidades geopolíticas que el Estado brasileño requiere satisfacer, como precondiciones a la persecución del control y la hegemonía sobre los frentes geopolíticos tradicionalmente identificados (Véase Mapa 8).

3.1 Primer Interés: Proteger el Litoral Marítimo

La importancia de la costa brasileña en el imaginario espacial del Estado es muy importante. La Armada de Brasil acuñó el término “amazonas azul” para referirse a un espacio marítimo que alberga recursos estratégicos para el país y una escenario natural de proyección de Brasil al resto del mundo; este espacio abarca una Zona Económica Especial de 200 millas náuticas con una superficie de 3.539.919 kilómetros cuadrados, mientras que la Plataforma Continental es de 350 millas náuticas lo que corresponde a 960.000 kilómetros cuadrados. Sumados representan aproximadamente 4,5 millones de kilómetros cuadrados, agregándole al espacio geográfico brasileño una zona marítima que equivale a más del 50% de la superficie total de Brasil (Wiesebron, 2013: 3).

En la costa sur del Brasil se encuentran las *ecúmenes* y centros *nucleares históricos* del país. Sin embargo, la naturaleza de enclaves no interconectados de los territorios centrales supone que la infraestructura que une los territorios

costeros no garantizará la defensa mutua. La única manera que Brasil puede proteger su propio núcleo consiste en la constitución de una fuerza naval lo suficiente poderosa como para disuadir a posibles poderes rivales. Sin una marina, Brasil se fracturaría en una serie de ciudades-estado (probablemente hostiles entre sí)⁵⁹. Sin embargo, y a ante la falta de recursos, Brasil no ha sido capaz de permitirse este tipo de Marina. Históricamente, esto ha conducido a Brasilia a buscar alianzas con cualquiera que sea el poder dominante del Atlántico, y de paso contener a Argentina⁶⁰. Incluso hoy en día, la Armada de Brasil es incapaz de patrullar la costa brasileña de manera fiable, más allá de los territorios centrales de ese país, razón por la cual, el Estado brasileño mantiene aún relaciones cordiales y cooperativas con los Estados Unidos, tanto para asegurar que Washington no vea a Brasil como un desconfianza, así como para asegurar la protección contra otras amenazas potenciales (STRATFOR, 2012: 12).

3.2 Segundo Interés: Projectarse hacia el Interior

Desarrollar una marina de guerra es una forma de proteger el *heartland* de Brasil. Otra es la de ampliar ese núcleo hacia nuevas áreas que no estén tan expuestas a una flota hostil. En este sentido, Brasil se enfrenta con varios retos; los enclaves costeros no son lo suficientemente grandes como para generar sus propias economías de escala, por lo que se requiere alcanzar el interior del país. El objetivo de esta expansión radicaría en desarrollar las regiones subtropicales y templadas del sur del país, y no la zona tropical del norte. Gülbery Do Couto e Silva explicaba que la proyección hacia el interior del territorio estaba determinada por la necesidad de ocupar las áreas vacías del Estado brasileño que colindan con el *heartland* suramericano o la “zona de soldadura continental” (Do Couto, 1981: 87-89). Esta región que tiene epicentro en la zona del Charcas boliviano, se caracteriza por importantes recursos naturales; un clima templado; inmunidad

⁵⁹ Adicionalmente, sin una armada las exportaciones brasileñas estarían a merced de otros actores marítimos.

⁶⁰ En la primera mitad del siglo XIX, los brasileños buscaron una relación favorable con los británicos y posteriormente con los Estados Unidos (adhiriéndose de manera entusiasta a la Doctrina Monroe).

frente a un ataque marítimo y un creciente desarrollo de la comunicación aérea, terrestre y fluvial.

Sin embargo, cuanto más lejos están estos nuevos territorios de la costa, más integradas estarán a las ricas tierras de la región del Río de la Plata hacia el sur. Irónicamente, en la consecución de una mayor profundización estratégica y una mejor posición económica, Brasil corre el riesgo de que su territorio se encuentre cada vez más integrado a sus vecinos del sur, que a su histórico centro nuclear. No obstante, en este desafío se presenta también una oportunidad: cuando las economías y las poblaciones de las regiones del interior de Brasil son pequeñas, naturalmente gravitarán hacia la esfera de influencia de Argentina; pero con el tiempo y a medida que crezcan, llegarán a ser una masa crítica en términos de influencia, lo que nos conduce al tercer objetivo de la geopolítica de Brasil.

3.3 Tercer Interés: Controlar la Cuenca del Río de la Plata

La solución está en aumentar la influencia brasileña en el sur para que esos territorios respondan en última instancia a la toma de decisiones económicas y políticas de Brasil⁶¹. Los brasileños han realizado importantes inversiones en energía y agricultura en Bolivia; además, la mayoría de los productos agrícolas bolivianos se exportan y se comercializan con el mundo exterior a través de Brasil. Adicionalmente, el gas natural (principal componente de los ingresos del Estado boliviano), se encontraba hasta hace poco bajo la gestión directa de la estatal brasileña de energía Petrobras. En Paraguay, los brasileños han migrado en cantidades significativas y son los principales inversionistas en la economía de esa nación, especialmente en electricidad (Represa de Itaipú). El efectivo brasileño (y argentino), alimenta el vibrante sector financiero de Uruguay y los ciudadanos brasileños nacidos en Uruguay poseen ahora la mayor parte de las tierras

⁶¹ Al igual que los dos primeros objetivos, esto requiere décadas de lentos esfuerzos para generar cualquier progreso; sólo ha sido posible en las últimas décadas para Brasil, el crear suficiente capital como para influenciar los estados tapón de Bolivia, Paraguay y Uruguay.

agrícolas de dicho país. Si consideramos la posición geográfica en relación con cuestiones económicas, la Cuenca tiene una relevancia muy significativa en el contexto latinoamericano que cuenta con zonas agropecuarias e industriales de envergadura; algunas de las represas hidroeléctricas más importantes de Latinoamérica, como Itaipú, Yacyretá y Salto Grande; y extensas redes de transporte vial y fluvial. Por lo demás, en el territorio de la Cuenca de la Plata (incluyendo su área de influencia), se genera casi el 80% del PIB de los cinco países que la conforman. Todas estas cuestiones son relevantes en términos de las perspectivas geopolíticas que presenta la Cuenca del Plata en términos de su posición con respecto al orden económico (Durán, 2008: 7).

Una vez que Brasil haya consolidado el control económico en la región, tendría a buscar un control político; sin embargo, es aquí en donde los brasileños se enfrentan con una barrera cultural: el principio de no confrontación, que está grabado en la psique diplomática de Brasil. Incluso hoy en día, con una economía brasileña en crecimiento y una economía argentina en dificultades, aún persiste la creencia en ciertos círculos del gobierno, que Brasil necesita concentrarse en el diseño de una relación de equilibrio con Argentina, tal vez con la inclusión de Chile, mediante un balance del poder trilateral en la región⁶².

Para propósitos prácticos, Brasil ya se ha asegurado el dominio en los tres Estados tapón (Uruguay, Bolivia y Paraguay ya son satélites económicos de Brasil), pero a la luz de una históricamente pasiva política exterior brasileña, estos Estados no pierden oportunidad para exigir mejores condiciones por parte de Brasilia⁶³. Si Brasil quiere garantizar su posición, en algún momento tendrá que

⁶² Los chilenos, por su parte quieren mantenerse al margen de los asuntos del Cono Sur y no quieren tener nada que ver con una balanza del poder argentina-brasileña.

⁶³ Uruguay cobra honorarios abultados sobre la carga brasileña; Paraguay recientemente fue capaz de triplicar el costo de la electricidad producida por la represa de Itaipú (la fuente de electricidad más grande para el Brasil), y recibe habitualmente la ayuda financiera de Brasil y Mercosur; el gobierno boliviano de Evo Morales se enfrenta regularmente a los terratenientes de la Medialuna (que para todos los efectos, se integren

diseñar una estrategia para formalizar su control sobre los Estados tapón; ello significa ser menos transigente elevando su influencia económica en las zonas de frontera y fortaleciendo una presencia y control del Estado en materia de seguridad y defensa. En tal sentido, Brasil no puede considerarse realmente seguro hasta que por lo menos no controle la orilla norte del Río de la Plata; para ello se requiere una penetración significativa en Paraguay y el control de facto de Uruguay y de áreas selectas del norte de Argentina. Si esto ocurriera, el interior de Brasil tendría acceso directo a una de las regiones más ricas en capital agroindustrial del mundo, transformando a Brasil en una potencia regional con alcances globales. Pero si ello no es posible, el balance de poder en el Cono Sur se mantendrá inmóvil, sin importar lo débil que se encuentre Argentina⁶⁴ (STRATFOR, 2012: 12).

3.4 Cuarto Interés: Asegurar el Frente Amazónico

El desarrollo del eje andino/amazónico de la política exterior de Brasil siguió caminos bastante diferentes. La acción de Brasil estuvo orientada hasta los años setenta hacia dicha región con un interés de evitar el aislamiento político, más que en aumentar efectivamente la presencia política del país y ampliar su área de influencia directa. Pero a lo largo de los años ochenta y gracias a la distensión generada con la creación de Mercosur, rápidamente se consolidó la percepción de que la principal preocupación en términos de seguridad de Brasil no era la Argentina y sí la región amazónica. Sin embargo, para ampliar su presencia en la región, el Estado brasileño tuvo que eliminar las desconfianzas de expansionismo y sub-imperialismo que suscitaba por ser el aliado especial de los Estados Unidos para la época⁶⁵. Fue bajo el gobierno de João Baptista Figueiredo (1979-1985),

plenamente en la economía brasileña), y no tuvo reparos en nacionalizar los activos de energía de propiedad de los intereses brasileños

⁶⁴ En tanto que Argentina pueda ejercer funcionalmente su independencia, persistirá como una posible amenaza directa a Brasil, limitando la capacidad brasileña para generar su propio capital y presentándose como un aliado potencial de aquellos poderes extrarregionales que quieran limitar el ascenso de Brasil.

⁶⁵ En ese aspecto, los sucesivos acuerdos bilaterales de Brasil con Perú, Colombia, Venezuela y Surinam culminan con la firma del Pacto Amazónico en 1976 y de un Tratado de Cooperación en 1978.

después de su visita a casi todos los países de la región, que esa estrategia general de aproximación política con todos los países de América del Sur se consolidaría. El General Figueiredo fue el primer presidente brasileño en ejercicio en visitar Perú, Colombia y Venezuela, además de haber sido el tercer Presidente en ese siglo en visitar la Argentina, después de 45 años desde la última visita oficial. Se abrió así, espacio para la participación creciente de Brasil en los asuntos de esa región a lo largo de las décadas siguientes, entre ellas su participación progresiva en Grupos y Foros Regionales tales como Cartagena, Contadora, Grupo de Río, entre otros.

En la actualidad, el frente andino/amazónico representa el mayor desafío para Brasil en lo que se refiere a su política exterior regional. Básicamente porque la región se convirtió, en los años noventa, en el mayor foco de inestabilidad continental. Colombia sigue siendo el principal foco de tensiones para la actuación de Brasil en la región, pues el potencial impacto regional de un recrudecimiento de la guerra civil colombiana es significativo⁶⁶. Por lo tanto en Brasil, en contraposición a Colombia, se han presentado planes definidos de consolidación y expansión territorial del Amazonas. Este país ha logrado desarrollar una dinámica de expansión a través de la creación de polos artificiales de atracción, como fue el caso de Manaus en el siglo pasado y el de Brasilia en la actualidad, ambos implementados con gigantescos sistemas de comunicación vial, a través de los cuales se ha estimulado una sistemática colonización que ha generado una dinámica territorial hacia el occidente, bajo el enfoque geopolítico de la expansión de las fronteras interiores; razón por la cual a mediados de los años ochenta Brasil anunciaba un ambicioso proyecto de “ocupación de las fronteras” del norte del país no sólo por la presencia militar, sino también de civiles a través de mejoría en los medios de comunicación, transporte y de la actividad económica (Marques, 2004: 46).

⁶⁶ En Brasil, desde la ofensiva del gobierno colombiano contra las FARC a fines de 2002, han sido registrados numerosos incidentes que involucraron acciones de guerrilleros en la frontera amazónica.

La colonización ha sido consolidada allí no sólo a través de la agricultura y la ganadería, sino con la minería y la industria, sectores que se constituyen en la actualidad en el factor migratorio de mayor envergadura y por medio del cual se ven afectados territorios de Colombia y Venezuela⁶⁷. En los años noventa un nuevo empuje fue dado a la presencia de Brasil en la región a través del proyecto Sistema de Vigilancia de Amazonia (SIVAM). Ese sistema fue proyectado para monitorear los 5,2 millones de kilómetros cuadrados de la Región Amazónica, usando seis satélites, aviones, 25 radares, una estación meteorológica y más de 200 plataformas de recolección de datos en ríos. Ese sistema suministra datos que sirven para orientar el combate al narcotráfico y a la deforestación, cuestiones consideradas claves para la seguridad del Estado brasileño en la región. El programa ya está en operación y produjo un amplio debate doméstico e internacional, tanto por su doble carácter civil-militar, como por el hecho de producir informaciones sensibles para todos los países de la región. Por lo tanto, Brasil configura sus espacios amazónicos con una gran claridad geopolítica. Es el único Estado que presenta claras aspiraciones territoriales en la cuenca amazónica.

3.5 Quinto Interés: Contestar a la Hegemonía del Atlántico Sur

Brasil cuenta con cerca de 7.500 kilómetros de costa atlántica, por lo que es un país que se afecta directamente de los acontecimientos relacionados con el Océano Atlántico. Gracias a los archipiélagos de São Pedro, São Paulo, Trindade y Martim Vaz, la frontera marítima brasileña avanzó en dirección al continente africano; el archipiélago de São Pedro y São Paulo se encuentra a 1.010 kilómetros de la costa brasileña más cercana y a 1.824 km de la costa africana.

⁶⁷ Ese proyecto fue dado a conocer como “Calha Norte” (Canal Norte), en referencia a la cuenca Amazónica.

En caso de que Brasil lograra obtener el control sobre la Cuenca del Río de la Plata, el *checkbox* del Cono Sur cambiaría dramáticamente. En ese punto, Brasil ya no sería un Estado vulnerable, enfrentado a los extremos desafíos de la geografía para su desarrollo. Por el contrario, Brasil controlaría buena parte del subcontinente, particularmente las tierras cultivables de mayor importancia en América del Sur. Con esta transformación, Brasil no vería a las armadas extrarregionales como amigos que lo protegen de Argentina, sino como enemigos que tratan de limitar su ascenso. Obviamente, este imperativo se encuentra mucho más allá del alcance de Brasil en las décadas por venir. No sólo es la marina de Brasil mucho más pequeña que la de otros Estados con un tercio de su población, sino que además está todavía muy lejos de controlar la región del Río de la Plata. Hasta que eso ocurra, Brasil no tiene más remedio que alinearse con la potencia dominante de turno del Atlántico.

CAPITULO IV

LA ESTRATEGIA DE DEFENSA NACIONAL BRASILEÑA

1. EL Problema de la Seguridad para la Consolidación de Nación

En sus aproximadamente 500 años de existencia, Brasil ha experimentado pocos conflictos de envergadura, y en los últimos 130 años no ha sufrido prácticamente ninguna agresión externa⁶⁸. Este contexto histórico ha fomentado el desarrollo de una mentalidad en defensa esencialmente orientada hacia la paz, ayudando a mantener unas fuerzas armadas relativamente pequeñas. De hecho, el contingente total de las fuerzas armadas brasileñas sumaba 339.365 efectivos en 2012, de los cuales 204.744 hacen parte del ejército, 65.528 de la marina y 69.093 de la fuerza aérea⁶⁹. Con relación al presupuesto de defensa, este representa

⁶⁸ La única excepción a la regla fueron los ataques submarinos nazis a la flota mercante brasileña en 1942, que determinó el ingreso de Brasil en el teatro de operaciones de la Segunda Guerra Mundial a favor de los aliados.

⁶⁹ Fuente: RESDAL (2013), Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina Edición 2012, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, pp. 148-152

menos del 2% del PIB nacional (35.512.467.812 dólares, es decir, 1,45% del PIB brasilero que en 2012 fue de 2.449.760.000.000 dólares)⁷⁰. Para un país con una población que supera los 200 millones de habitantes y una masa terrestre de 8,5 millones de kilómetros cuadrados (el 47% del territorio sudamericano), estas cifras son modestas, si se les compara con otras naciones fuera de la órbita latinoamericana⁷¹. Incluso bajo la dictadura militar entre 1964 a 1985, las fuerzas armadas brasileñas sentaron un precedente al restringir su propio presupuesto a favor del intensivo programa de inversión pública para la industrialización civil del país.

Históricamente, el ejército, la marina y la fuerza aérea se habían desarrollado independientemente, en respuesta a necesidades y circunstancias militares distintas: el ejército fue formado durante las batallas en contra de los invasores holandeses en el siglo XVII; la marina floreció durante la Guerra de Independencia en el siglo XIX; y la fuerza aérea fue constituida por la fusión entre la aviación del ejército y la armada durante la Segunda Guerra Mundial. Colectivamente, son conocidas como las Fuerzas Armadas (*Forças Armadas*), pero individualmente son referidas como las Fuerzas Singulares (*Forças Singulares*), y cada una de ellas es protectora de su propia singularidad. Esta clase de percepción limitó hasta hace poco, sus evoluciones hacia un concepto integrado de defensa que hubiese permitido una combinación estratégica en despliegue y conformación⁷². Asimismo, el escaso debate público y reflexión académica sobre las cuestiones de seguridad y defensa estuvo por largo tiempo marcado por el predominio de referencias heredadas de la Guerra Fría, como los conceptos de seguridad nacional y la doctrina gestada a partir de la Escuela Superior de Guerra, durante el periodo autoritario en Brasil (Campuzano, 2010: 51).

⁷⁰ *Ibíd*em

⁷¹ En la esfera sudamericana, Colombia que con 47 millones de habitantes aproximadamente, poseía unas fuerzas armadas de 274.543 efectivos en 2012.

⁷² Hubo un intento inicial de establecer un ministerio de defensa único durante el periodo de la dictadura militar, pero la propuesta fue descartada a favor de la unidad militar.

La seguridad nacional sólo puede ser entendida como un problema político si se tiene una idea bastante clara acerca de la naturaleza de la amenaza y la vulnerabilidad de objeto al que las amenazas van dirigidas. En dicho contexto, los Estados pueden tratar de reducir sus inseguridades mediante la reducción de su vulnerabilidad interna o el debilitamiento de las fuentes de amenazas⁷³. En este orden de ideas, la superación del antagonismo con Argentina que se produjo en la segunda mitad de los ochenta, y la ausencia de amenazas inmediatas y tangibles favorecieron que el debate de seguridad en Brasil se concentrara mucho más en aspectos de política interna que en aquellos asociados al entorno regional o internacional (Costa Vaz, 2004: 160).

Y Brasil afronta dilemas importantes en materia de seguridad interna, en gran parte entrelazadas con las dificultades que viven sus propios vecinos. La prioridad fundamental del Estado brasileño es garantizar el crecimiento económico de la nación y lograr reducir las desigualdades sociales; es decir, la incapacidad de lograr asegurar un mejoramiento de la calidad de vida y del ingreso de sus habitantes, es considerado la principal amenaza a la legitimidad y seguridad del Estado. Y existen diferentes factores que dificultan el tránsito de Brasil hacia un estado de bienestar económico más favorable. Una de ellas tiene que ver con las migraciones internas del país y el problema de las áreas de frontera, temas que se encuentran en el núcleo del diseño y el análisis geoestratégico de la nación. En solo tres décadas, Brasil experimentó transformaciones de sus espacios de migración que, si bien siguieron en gran medida las tendencias históricas, contribuyeron al surgimiento de nuevas direcciones de ciertas modalidades en materia migratoria. Como ejemplos de estas transformaciones, cabe mencionar la mayor intensidad de la migración intrarregional e intraestatal, la alternancia de

⁷³ En otras palabras, una política que busca definir las amenazas a la seguridad nacional pueden tener su enfoque tanto dentro de las fronteras del país con el fin de reducir su vulnerabilidad al mismo, como fuera del estado, tratando de debilitar a las amenazas externas al ir directamente a sus causas, bien sea a través de negociaciones directas o ataques armados

situaciones en lo que se refiere a las áreas de atracción y expulsión demográfica en el país y la reducción del proceso de ocupación de las fronteras⁷⁴.

Brasil es un país marcado por las diversidades; a lo largo de su historia es posible percibir la forma en que esas diferencias se fueron estableciendo y convirtiéndose en fuentes de conflicto. Las condiciones geográficas, culturales y socioeconómicas transformaron a Brasil en un país que, aunque aparentemente esté unido tras una única nación, en su estructura social es en verdad un país fragmentado por esos contrastes (Kon, 2001: 76). De esta forma, el desarrollo regional se diferencia según la región del país; por ejemplo, el nordeste (comparado con otras regiones del país), padece la falta de recursos naturales y se encuentra geográficamente más apartado de las fronteras con los países del Mercosur. Por otra parte, tiene desventajas en lo que se refiere a la calificación de la mano de obra, cuyos niveles de escolaridad son bajos. Los efectos del desarrollo económico y social en el país se hacen sentir distintas en las diferentes regiones. La concentración de ingreso existente en las regiones del sur, sudeste y centro-oeste fue heredada de un período en que las regiones del norte y nordeste quedaron al margen del crecimiento, sobre todo durante la década de 1970, en que se produjo una gran expansión de la industria automovilística y de las grandes metalúrgicas del país, que se concentraron en la región del sudeste más que en cualquier otra parte de Brasil (Baeninger, 2005: 37).

En la actualidad, Brasil sigue teniendo un fuerte flujo de migraciones internas, según el IBGE; la Síntesis de Indicadores Sociales, basada en los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios (PNAD, en portugués) de 2011, contiene entre otras muchas la información de que en el 2010, 19,2 millones de personas migraron dentro del país. El principal foco de origen de los desplazados

⁷⁴ La migración en Brasil no puede analizarse sin antes reconocer que parte significativa de los desplazamientos poblacionales observados reflejan las grandes desigualdades sociales existentes en el país, sobre todo en lo relativo a los contextos regionales.

internos sigue siendo la región nordeste del país, de donde sale el 53,5% (10,5 millones de personas) de los que deciden vivir fuera de la región en que nacieron. El mayor foco de atracción de desplazados migrantes brasileños sigue siendo, también, la región sudeste, donde están Sao Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais, destino preferido por el 66,7% de los que migran. El IBGE identificó otros flujos de población: el 20% de los desplazados salen de la región sudeste, teniendo como destinos preferidos las regiones sur y centro oeste. Además, los extranjeros que llegan a Brasil para quedarse también prefieren la región sudeste, que fue la escogida por el 71,6% de los 692.000 inmigrantes que llegaron al país en 2010⁷⁵. El intenso flujo de migración interna hacia el sur del territorio brasileño implica que buena parte del territorio nordeste y noroeste del país se está quedando vacío, con las consecuentes implicaciones en materia productiva y de desarrollo económico que ello implica, sin mencionar que el abandono de las zonas de fronteras es ocupado por poblaciones migrantes de los países vecinos. En consecuencia, se observa una atención creciente por parte del gobierno brasileño a desarrollos políticos y socioeconómicos internos en el entorno regional, particularmente andino, que suelen afectar directamente al país, sobre todo en los espacios fronterizos y también hacia los ilícitos transnacionales, que abarcan el subcontinente en su conjunto.

Por la extensión del territorio continental y marítimo bajo su jurisdicción, así como por la presencia de extensos recursos naturales y de biodiversidad (garantes del crecimiento económico brasileño en los años por venir), Brasil enfrenta una serie de vulnerabilidades relacionadas con la falta de medios para garantizar el efectivo control y la presencia estatal en toda la extensión de su territorio, al deterioro de su equipamiento militar, y en consecuencia, a la posibilidad de proveer niveles de seguridad y de defensa adecuados a su territorio y población (Costa Vaz, 2004: 156). Esto generó, sobre todo en el conjunto de las fuerzas armadas, una preocupación con respecto a la capacidad operativa aérea y naval y a la

⁷⁵ Fuente: Investigación de las migraciones internas entre 1970 a 2010:
www.ibge.gov.br/espanhol/estatistica/populacao/reflexoes_deslocamentos/default_reflexoes.shtm

obsolescencia de su material bélico en general, que entre otras razones explica el actual proceso de modernización y dotación de las fuerzas armadas brasileñas. Pero por sobre todo, indica la razón por la cual Brasil se ha visto impulsada a desarrollar políticas y estrategias en materia de seguridad y defensa que se ajusten a los desafíos internos y externos en esas materias en la actualidad, bajo una óptica geopolítica encaminada a asegurar los intereses nacionales al ocupar los vacíos estratégicos del territorio, y a proyectar a Brasil como una potencia emergente en el sistema regional e internacional.

2. Los Documentos de Defensa y Seguridad

Los acontecimientos que llevaron a la superación definitiva de la Guerra Fría y la decisión unilateral del Estado brasileño de renunciar a muchos componentes fundamentales del proyecto estratégico que orientaba a los gobiernos militares hizo que se perdieran los principales referentes doctrinarios, ideológicos y de planteamiento estratégico-militar. En este periodo, que corresponde a la primera mitad de la década de los noventa, Brasil todavía no había logrado producir una política de defensa para intentar adecuar su pensamiento estratégico a los nuevos parámetros de la realidad internacional y regional⁷⁶. Fue hasta 1996 que se anunció públicamente bajo la administración de Cardoso, la implementación de la Política de Defensa Nacional (PDN) del país, la primera de su clase en la historia brasileña. Este evento constituía un importante hito en la evolución del pensamiento estratégico brasileño, tanto en términos políticos como militares, ya que demostraba que el debate de la seguridad y la defensa había adquirido un nivel suficiente de madurez como para generar una convergencia en las percepciones entre las instituciones civiles y militares con relación a las transformaciones geopolíticas tanto en el escenario internacional como regional.

⁷⁶ El énfasis en las reformas y en la apertura económica concentró la atención de las ramas del poder público brasileño, de la academia y la sociedad civil, postergando el tratamiento de los temas de seguridad y colocándolos en segundo plano dentro de la agenda de prioridades del Estado y la sociedad brasileña

Para un Estado como Brasil, con fronteras que abarcan 17 mil kilómetros, y una plataforma continental y zona económica exclusiva de más de 4,5 millones de kilómetros cuadrados en el Atlántico Sur, una postura defensiva asertiva debe tener en cuenta las condiciones subregionales⁷⁷. Si bien un aspecto notable de la postura de defensa brasileña es la posición preventiva adoptada en su política exterior (otorgándole prioridad a las relaciones de cooperación amistosa con sus vecinos en materia de seguridad y defensa), Brasil no es totalmente inmune frente a las amenazas externas. Los focos de inestabilidad subregional colocan los intereses nacionales brasileños en riesgo, desestabilizando las áreas de frontera brasileñas⁷⁸. Actividades ilícitas originadas desde los países vecinos (como el narcotráfico, el contrabando y acciones terroristas), constituyen serios desafíos a la soberanía e integridad nacional, particularmente en regiones vulnerables como el Amazonas brasileño.

En consecuencia, el PDN incluyó desde la perspectiva geopolítica de la seguridad, objetivos que la estrategia de defensa nacional debía alcanzar: garantizar la soberanía, la integridad territorial, el interés nacional y la propiedad; garantizar las instituciones democráticas y el imperio de la ley a lo largo de toda la nación; preservar la unidad nacional; proteger a los ciudadanos, bienes y recursos bajo jurisdicción brasileña; promover los intereses brasileños en el extranjero; proyectar a Brasil en la comunidad de naciones y en la participación de los principales mecanismos de toma de decisiones internacionales; contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Adicionalmente, la PDN fue un elemento muy importante en el proceso que culminó con la creación del Ministerio de Defensa, a través del cual se asumía una política definida y formulada bajo un contexto institucional previo que no lograba definir de forma clara orientaciones estratégicas

⁷⁷ En términos geopolíticos, Brasil comparte con sus vecinos entornos tan diversos como la cuenca del Amazonas, la Cuenca de La Plata, el vértice del Cono Sur y el corredor del Atlántico Sur; tan solo la región amazónica del Brasil comprende el 60% del territorio, en donde tan solo se concentra el 12% de la población brasileña.

⁷⁸ Para una mayor comprensión de la problemática de fronteras, véase Briscoe, Ivan (2008), *Conflictos en la Frontera: las Nuevas Zonas Calientes de América Latina*, Madrid, FRIDE.

y directrices que significasen, de hecho, un avance sustantivo de las concepciones ya vigentes⁷⁹.

En el documento declaratorio de la PDN se definió, en el párrafo 1.3 que: “La política de Defensa Nacional, orientada para ‘amenazas externas’ tiene la finalidad de fijar los objetivos para la defensa de la Nación, orientar la preparación y el empleo de la capacitación nacional, en todos los niveles y esferas de poder, y con el involucramiento de los sectores civil y militar”⁸⁰. Sin embargo, la publicación de este documento no delimitó claramente la esfera de la defensa nacional, ya que mantuvo la vigencia del artículo 142 de la Constitución que consolidaba la apertura del abanico de las misiones de las Fuerzas Armadas y la posibilidad de su intervención en las cuestiones internas. Por lo tanto, otra vez (después de la Constitución de 1988) se postergó una definición inequívoca del ámbito específico de la defensa y de su diferencia en relación a la seguridad pública. Así, se mantuvieron latentes algunos vestigios de la antigua Ley de Seguridad Nacional (LSN) en lo relativo al empleo de las Fuerzas Armadas en cuestiones internas. Como resultado y a la vez consciente de esa peligrosa laguna constitucional y de la relativa ambigüedad del PDN de 1996, el gobierno de Lula publicó una nueva versión en 2005.

2.1 La Política de Defensa Nacional de 2005

La PDN de 2005 incorporó algunos importantísimos elementos innovadores, como la valorización de la lógica de la confianza mutua y de los foros multilaterales, el rechazo de la guerra y la búsqueda de las soluciones pacíficas de las controversias, pero sin abandonar el carácter “disuasorio” de Defensa. En el párrafo 4.4 de la PDN de 1996 se explicaba la política de defensa como la

⁷⁹ En este orden de ideas, la PDN de 1996 tenía un sentido provisorio y transitorio que respondía a las necesidades de redefinición del aparato institucional de seguridad y defensa dentro del Estado brasileño, y de adaptación a los procesos y cambios internacionales.

⁸⁰ Brasil, Ministério da Defesa (1996), *Documento de Política de Defesa Nacional de 1996*, Brasília, www.defesa.gov.br.

preparación “a fin de rechazar una eventual agresión armada” para lo cual “el país empleará todo el poder militar necesario, con vistas a la decisión del conflicto en el plazo más corto”. Aun así, el documento definía el carácter de la defensa brasileña como “preventivo”, “defensivo” y “no ofensivo”. En la PDN de 2005, la disuasión aparece en la parte en la que se afirma que la postura estratégica del Brasil se fundamenta “en la existencia de una capacidad militar con credibilidad y apta para generar un efecto disuasorio”⁸¹. Además, prevé la existencia de unas Fuerzas Armadas “modernas, balanceadas y disponibles”. Sin embargo, la precariedad de las condiciones materiales de las Fuerzas Armadas brasileñas ponía en duda la eficacia de la estrategia de disuasión adoptada por Brasil.

En la PDN de 2005 también se recogen expresamente las percepciones de las amenazas que se esperan para lo largo del siglo XXI: el conflicto creciente por el agua dulce potable, la disputa por áreas marítimas, por fuentes de energía y por el dominio aeroespacial. El problema amazónico es presentado en ese documento como especialmente sensible, debido a la supuesta codicia internacional sobre su biodiversidad y sus riquezas minerales, así como por la ausencia de protección de esa región debido a su baja densidad demográfica. Sin embargo, y para agravar la situación de seguridad de la región amazónica, la reorientación estratégica brasileña, por la que se cambió el foco de las preocupaciones de la defensa del sur del país (coherente con la vieja hipótesis de guerra con la Argentina) para el norte, no se acompañó de la debida reestructuración de las fuerzas ni de la tecnología militar necesaria para las especificidades de la región, lo que se refleja en los reclamos de los militares ante la falta de recursos para la eficaz vigilancia de la Amazonia (Saint-Pierre, 2009: 5). Por último, la PDN de 2005 añadía como prioridad estratégica la integración regional de la industria de la defensa como un

⁸¹ Véase la sección “Orientaciones Estratégicas” del Documento de Política de Defensa Nacional de 2005, <http://www.defesa.gov.br>.

medio adecuado para consolidar la confianza y, simultáneamente, alcanzar la autonomía estratégica de la región⁸².

2.2 La Estrategia de Defensa Nacional de 2008

La Estrategia Nacional de Defensa (END), presentada formalmente en diciembre de 2008, representa el hito más importante en tiempos recientes para la articulación sistemática y consistente del sector de defensa en Brasil. Dada la perspectiva de largo plazo y el amplio alcance de la END, los primeros estadios de su desarrollo están relacionados con la expedición de instrumentos normativos y jurídicos que faculden a las instancias políticas y administrativas para poner en marcha las acciones previstas para la consecución de objetivos en los tres ejes estructurantes de la Estrategia: la reorganización de las fuerzas armadas; la reestructuración de la industria de material de defensa; y la política de composición de los efectivos de las Fuerzas Armadas⁸³.

La Estrategia Nacional de Defensa avanzó en relación a los dos documentos de Política Nacional de Defensa que la precedieron. La END contempló aspectos que en aquellos habían quedado insuficientemente tratados y se atrevió a diseñar la definición de lo que podría llamarse una “Gran Estrategia”. En realidad, y aunque se centre en la defensa, la END se extiende a aspectos que exceden el ámbito ministerial de la defensa y ocupa espacios de educación, ciencia y tecnología, economía, infraestructura y movilización nacional, entre otros. Avanza decididamente sobre temas que antes nunca se trataron en documentos públicos, como la organización de las Fuerzas Armadas, su composición organizativa y sus prácticas operacionales, así como sobre las capacidades y los medios necesarios

⁸² Por otro lado, y a diferencia del documento de 1996 que prescribía las orientaciones estratégicas en el ámbito general, en la PDN de 2005 se clasificaron como zonas estratégicas: Brasil, el contexto regional y el contexto internacional. Otro tema que ganó importancia estratégica en este documento es la zona de la plataforma continental del Atlántico Sur, designado como “Amazonía Azul”.

⁸³ Brasil, Ministério da Defesa (2008), *Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil*, Brasília, www.defesa.gov.br.

asegurar su eficacia (Saint-Pierre, 2009: 23). El objetivo principal declarado por la END sobre movilidad y presencia es contar con una fuerza militar suficiente para disuadir “la concentración de fuerzas hostiles” en las fronteras nacionales⁸⁴. Para satisfacer este objetivo, propone el desarrollo de tres capacidades: seguimiento y control, movilidad y presencia. Debido a la dimensión territorial del Brasil, el énfasis se coloca en la movilidad estratégica para llegar al teatro de operaciones rápidamente y en la movilidad táctica que posibilitaría dominar ese teatro por la capacidad de desplazamiento en su interior. Esa movilidad táctica y estratégica permitiría cubrir toda la extensión territorial nacional y responder rápida y contundentemente ante cualquier agresión o amenaza en todo el territorio nacional. Sin embargo, esta prioridad se ve comprometida con el tratamiento dado en la END de 2008 a la “presencia” (que insiste en distinguir de la omnipresencia), ya que “el esfuerzo de presencia, sobre todo a lo largo de las fronteras terrestres y en las partes más estratégicas de la costa, tiene limitaciones intrínsecas”⁸⁵. Tal vez influenciada por el lugar que la Amazonía guarda en la mística militar, propone “concentrar la presencia de unidades del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea en las fronteras”⁸⁶.

Además, la END de 2008 estuvo a tono con los últimos acontecimientos geopolíticos que por sus implicaciones directas para la seguridad y defensa, como la explotación de los grandes yacimientos de gas y petróleo descubiertos en los últimos años en la costa brasilera, recibieron una especial atención. A finales de 2008, la empresa estatal Petrobras empezó a explotar petróleo en pequeñas cantidades en la Capa de Presal. Frente a la inminente explotación a gran escala del hallazgo de yacimientos petroleros con un gigantesco potencial energético en la plataforma submarina brasileña, surgieron tres nuevos imperativos directamente relacionados con la seguridad y la defensa: primero, la adaptación de la legislación nacional a las nuevas condiciones de explotación de petróleo; segundo, la

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 5

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 6

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 8

necesidad de fuerte acción en los foros internacionales pertinentes para garantizar la soberanía del país sobre los recursos encontrados; y tercero, la reforma de la Fuerza Naval con el fin de responder adecuadamente a las hipótesis de mayores necesidades y riesgos geoestratégicos⁸⁷. En relación con esto hay dos programas prioritarios. En primer lugar, el Proyecto de desarrollo de misiles superficie-superficie adaptados a los buques de guerra existentes en Brasil. En segundo lugar, el Programa de desarrollo de submarinos (Prosub), con el cual Brasil, en cooperación con Francia, tiene la intención de producir el submarino Scorpène, adaptado para moverse con propulsión nuclear.

Es necesario destacar que el reto de Brasil con ese programa no tiene que ver con disuasión nuclear o poderío tecnológico, sino con la intención de cambiar de la estrategia de posición fija, actualmente empleada por su Armada, hacia una estrategia de movimiento. Ese objetivo se puede lograr dado que los submarinos tradicionales sólo alcanzan una velocidad máxima de 6 km/h, mientras que un submarino a propulsión nuclear se desplaza a 60 km/h (Da Silva, 2010: 108). Con ello Brasil tendría la capacidad de desarrollar una armada que cubriría grandes distancias, lejos de las costas brasileras, principalmente en el corredor del Atlántico Sur, una de las áreas de interés geopolítico para ese país.

2.3 El Libro Blanco de Defensa Nacional de 2012

En el 2012 la actual Presidente de Brasil, Dilma Rousseff, oficializó el primer Libro Blanco de Defensa Nacional (LBDN), el primero de su clase en el país. En principio tres aspectos quedan claros en este documento⁸⁸: el énfasis en la tradición pacifista del país; la proyección de poder del país y de sus fuerzas

⁸⁷ Por ende, la defensa del Presal y de las instalaciones para su explotación se vincula directamente con uno de los aspectos centrales de la Estrategia Nacional de Defensa: la modernización del aparato de defensa y, de modo particular, de la Fuerza Naval.

⁸⁸ Brasil, Ministério da Defesa (2012), Livro Branco de Defesa, Brasília, www.defesa.gov.br.

armadas; y la exposición de motivos que explican la necesidad de expandir el presupuesto militar.

El LBDN de 2012 es un intento definitivo para caracterizar geopolíticamente a Brasil en el siglo XXI. Dentro de los lineamientos políticos en materia de seguridad y defensa, Brasil establece en el documento que es pacífico por tradición y por convicción. Rige sus relaciones internacionales, entre otros, por los principios constitucionales de la no intervención, defensa de la paz, solución pacífica de conflictos y democracia. No obstante, afirma que ante las amenazas en relación a los escenarios futuros, el costo de la no participación brasileña en la construcción del orden internacional puede ser más grande que su costo inmediato; por lo tanto, la soberanía de la nación, su inserción económica y su desarrollo pleno presupone capacidad de defensa coherente con las potencialidades y aspiraciones del país. El creciente desarrollo del Brasil debe ser acompañado por un aumento en el desarrollo de su defensa contra amenazas y agresiones; presupone, por lo tanto, que la defensa del país es inseparable de su desarrollo.

En el LBDN se consagra que los objetivos nacionales en defensa son: garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial; defender los intereses nacionales y las personas, los bienes y los recursos brasileños en el exterior; contribuir para la preservación de la cohesión y de la unidad nacionales; contribuir para la estabilidad regional; contribuir para la manutención de la paz y de la seguridad internacional; intensificar la proyección del Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en los procesos decisorios internacionales; mantener Fuerzas Armadas modernas, integradas, adiestradas y balanceadas, y con crecente profesionalización, operando de forma conjunta y adecuadamente desplegadas en el territorio nacional; concientizar la sociedad brasileña de la importancia de los asuntos de defensa del país.; desarrollar la industria nacional de defensa, orientada para la obtención de autonomía en tecnologías

indispensables; estructurar las Fuerzas Armadas en torno de capacidades; y desarrollar el potencial de logística de defensa y de movilización nacional (Brasil Ministério da Defesa, 2012: 22-27).

Con base en ello, la seguridad y defensa del Estado brasileño se guiará por las siguientes directrices: 1. Disuadir la concentración de fuerzas hostiles en las fronteras terrestres, en los límites de las aguas jurisdiccionales brasileñas, e impedirles el uso ilegal del espacio aéreo nacional. Para disuadir, es necesario estar preparado para combatir; 2. Organizar las Fuerzas Armadas bajo la égida del trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia; 3. Desarrollar las capacidades de monitorear y controlar el espacio aéreo, el territorio y las aguas jurisdiccionales brasileñas; 4. Desarrollar la capacidad de responder rápidamente a cualquier amenaza o agresión: la movilidad estratégica; 5. Profundizar el vínculo entre los aspectos tecnológicos y operacionales; 6. Fortalecer los tres sectores de importancia estratégica: el espacial, la cibernética y la energía nuclear; 7. Unificar las operaciones de las tres Fuerzas; 8. Volver a posicionar los efectivos de las tres Fuerzas; 9. Concentrar la presencia de unidades del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea en las fronteras; 10. Priorizar la región amazónica; 11. Desarrollar, para fortalecer la movilidad, la capacidad logística; 12. Desarrollar el concepto de flexibilidad en el combate; 13. Desarrollar prácticas y capacitaciones operacionales; 14. Promover en los militares brasileños los atributos y predicados exigidos por el concepto de flexibilidad; 15. Evaluar, a partir de una política de optimización del empleo de recursos humanos, la composición de los efectivos de las tres Fuerzas.; 16. Estructurar el potencial estratégico alrededor de las capacidades; 17. Preparar efectivos para el cumplimiento de misiones de garantía de la ley y del orden, en los términos de la Constitución Federal; 18. Estimular la integración de América del Sur; 19. Preparar las Fuerzas Armadas para que desempeñen responsabilidades crecientes en operaciones de mantenimiento de la paz; 20. Ampliar la capacidad de atender a los compromisos internacionales de búsqueda y salvamento; 21. Desarrollar el potencial de movilización militar y

nacional para asegurar la capacidad disuasoria y operacional de las Fuerzas Armadas; 22. Capacitar la industria nacional de material de defensa para que conquiste autonomía en tecnologías indispensables para la defensa; 23. Mantener el servicio militar obligatorio (RESDAL, 2012: 151).

3. El Poder Militar Brasileño como Instrumento de Proyección Regional

Las crecientes compras de armas por parte de países que ocupan una posición intermedia en el escalafón de poder sudamericano, como Chile y Venezuela, han puesto a prueba el dominio militar de Brasil desde principios del siglo XXI. En este contexto, Brasil presentó con la EDN de 2008, una estrategia que apuntaba hacia la expansión de su potencial militar y, con ello, a la consolidación de su papel como potencia regional. Los pilares de esta estrategia (el aumento del armamento, las políticas de disuasión y la proyección de poder), reflejan la gran influencia de las fuerzas armadas en la política de defensa de Brasil. Mientras que Brasil escogió una alianza con Francia para el desarrollo de su potencial militar, Venezuela prefirió a Rusia, y Colombia se inclinó por Estados Unidos. Por el contrario, Chile ha diversificado el abastecimiento de su equipo militar con compras a Estados Unidos, Holanda, Alemania, Francia, España y el Reino Unido.

En el caso brasileño, la mayoría de las inversiones brasileñas en armamento están dedicadas al desarrollo de las fuerzas navales para garantizar la seguridad de las aguas costeras⁸⁹. La rápida sucesión de hechos desde comienzos de 2008 dejó en claro hacia quién está dirigida la nueva política armamentista y de disuasión de Brasil. Poco después de que Brasil descubriera el segundo yacimiento de petróleo en el Atlántico sur, el gobierno estadounidense dio a conocer la reactivación de la 4a Flota, que sería puesta en operación en aguas latinoamericanas después de 58 años fuera de servicio. En reacción a este anuncio, en septiembre de 2008, la

⁸⁹ Como se mencionaba anteriormente, las demandas de modernización de la armada brasileña, después de ser ignoradas durante varios años, adquirieron mayor importancia desde que fueron descubiertos los inmensos yacimientos de petróleo en la zona económica exclusiva de la costa atlántica.

armada brasileña llevó a cabo, junto a unidades de la fuerza aérea y del ejército, un ejercicio militar con el nombre de *Operação Atlântico*, en el que veinte barcos de guerra, cuarenta aviones de combate y más de 10000 soldados realizaron maniobras de simulación durante 2 semanas. Específicamente, se planteó un escenario de guerra en el que dos países luchaban por el control de los yacimientos de petróleo en aguas brasileñas (Flemmes, 2010: 8).

Pero el fortalecimiento del poderío militar brasileño tiene también la intención de ocupar otros territorios con baja presencia del Estado brasileño y en el cual se perciben las mayores vulnerabilidades a la seguridad y defensa nacional brasileñas, particularmente en las fronteras andino-amazónicas y en la Triple Frontera con Paraguay, Argentina, así como en la frontera con Uruguay (Soares Alsina, 2009: 179). Bajo esta dinámica, el Estado ha implementado el Plan Estratégico de Fronteras (PEF), que busca fortalecer la presencia del Estado en las áreas de frontera, que llegan a 16,8 mil kilómetros, incluyen a 10 Estados⁹⁰ y donde residen alrededor del 11 millones de personas, por medio de la actuación integrada en las tres esferas de gobierno y contando con la asociación de países vecinos. En el marco del PEF se desarrolló en 2011 la *Operación Centinela*, en la cual se viabilizó la desarticulación de 42 organizaciones criminales transnacionales y la prisión en flagrante delito de 7,5 mil personas; fueron aprehendidas 170 toneladas de drogas (146 toneladas de marihuana y 24 toneladas de cocaína); siete millones de paquetes de cigarrillos; 83,8 mil botellas de bebida; 648 armas de fuego; 283,7 mil equipos electrónicos; 2,9 millones de reales y 2,7 millones de dólares en efectivo. También fueron inspeccionados 1,2 millón de vehículos y aprehendidos 2,57 mil automotores⁹¹. En consonancia, durante el 2012 se llevó a cabo la *Operación Ágata*, que en realidad constó de cuatro operaciones desarrolladas a lo largo del año pasado, las cuales movilizaron en la región de frontera, a alrededor de 26 mil militares de las tres Fuerzas Armadas y a 1,5 mil funcionarios civiles de diversos órganos. Para cada edición, el

⁹⁰ Guayana Francesa, Surinam, Guyana, Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Paragua, Argentina y Uruguay.

⁹¹ Fuente: SECOM, Destaques Julio 2012, p. 42, en www.secom.gov.br

efectivo contó con el apoyo de hasta 10 navíos, 123 embarcaciones menores, 36 aviones, 11 helicópteros, vehículo aéreo no tripulado (VANT) y 203 vehículos. Fueron inspeccionados 124,5 mil vehículos, 165 aeronaves y 4,2 mil embarcaciones. Fueron aprehendidas 284 embarcaciones, 8,2 toneladas de explosivos, 2,4 toneladas de drogas, 59 armas de fuego; y 242,9 mil reales en contrabando o desvío. Fueron multadas cinco madereras ilegales, destruidas 4 pistas de aterrizaje clandestinas y desactivadas 8 minas ilegales⁹².

Un objetivo de la *Operación Ágata* fue marcar un contraste con un pasado en que Brasil era acusado de cierta negligencia en el cuidado de sus fronteras, así como el de exhibir a sus vecinos la capacidad de control, comunicación e inteligencia de Brasil. Los movimientos operacionales también enviaron un mensaje tranquilizador a miles de brasileños que se han mudado a países vecinos como Bolivia o Paraguay, adquiriendo tierras y trabajando en zonas fronterizas. Fuera de las operaciones Ágata, Brasil envió en 2012 soldados a su frontera con Bolivia después que surgieran reportes de que militares de ese país amenazaron con expulsar a brasileños que vivían allí.

⁹² *Ibíd*, p. 43.

CONCLUSIONES

Desde principios del siglo XX Brasil había buscado que se le reconociera como un actor preponderante en el sistema internacional sin preocuparse de los cimientos regionales de su proyecto. Sin embargo, desde hace poco más de una década, el gobierno brasileño aceptó que un estatus semejante exige de antemano desarrollar y consolidar su posición de potencia regional y que los países vecinos lo reconozcan así.

Un Estado que aspira a jugar un papel relevante en el concierto internacional debe partir por controlar su propio territorio y las fronteras con los países vecinos. Esa es la premisa por la que se mueve actualmente la política de seguridad y defensa brasileña. El Estado brasileño es consciente de que es necesario hacer efectiva la presencia del Estado brasileño en todo el territorio, razón por la cual no pueden quedar zonas de penumbra a donde no llega el Estado y donde el crimen organizado domina las instituciones civiles y el control de los recursos productivos⁹³. Estas cuestiones en materia de inseguridad amenazan, desde el punto de vista Estatal, la capacidad del Estado en la garantía de un entorno y ambiente favorable al crecimiento económico. En ese contexto se inserta la EDN de 2008, en donde se plantean cuáles son los nuevos riesgos que, como nación, afronta Brasil; ya no son los escenarios clásicos (guerra como algún vecino, especialmente con Argentina), sino la existencia de nuevas amenazas: el terrorismo y el narcotráfico. Un terrorismo que amenaza las líneas de comunicación marítimas a través de actos de piratería, colocando en riesgo las utilidades que pueden generar las enormes reservas petroleras brasileñas del Atlántico Sur; y un narcotráfico que actúa en las fronteras y en la Amazonía. Por eso, estas dos regiones se han convertido en las dos zonas de mayor importancia estratégica para el futuro y en las preocupaciones más fuertes en materia de defensa que afectan al gobierno brasileño. En 2012, la formulación del PEF tuvo

⁹³ Eso ocurre en las grandes urbes brasileñas, Río de Janeiro y Sao Paulo en especial, pero también en las fronteras de Brasil, que el propio gobierno define como "porosas" y que debido a su gran extensión, se han convertido en un teatro propicio para el contrabando, el tráfico de armas, la trata de blancas y el narcotráfico.

por lo tanto el objetivo de ocupar con mayor eficacia las áreas de fronteras brasileñas.

Para que Brasil emerja como una potencia mundial significativa, los brasileños deben primero tratar una larga lista de cuestiones internas y regionales, algunas de ellas de carácter geopolítico. Estos incluyen ir más allá de su sistema económico oligárquico, asegurar que Argentina nunca volverá a amenazarla y formalizar su posición dominante en los Estados tapón de Bolivia, Paraguay y Uruguay. No en vano, entre los temas recurrentes del LBDN de 2012, se contempla la necesidad para las fuerzas de Brasil de adquirir capacidades de disuasión para proteger los recursos naturales de la nación y un enfoque en los enfrentamientos bélicos asimétricos y no convencionales. Brasil es el único país latinoamericano que tiene un plan estratégico de defensa ya que ha logrado diseñar una estrategia militar de defensa autónoma⁹⁴, que gira en torno al control de la Amazonia (la principal reserva natural del mundo y la primera reserva de agua dulce). En la actualidad las condiciones no están dadas para el ejercicio de un liderazgo estructural de Brasil en América del Sur, ni en la versión de un liderazgo hegemónico ni en la de un Estado pivote⁹⁵. No basta tener capacidades materiales absolutas y/o relativas y voluntad política. El liderazgo estructural, precisamente porque supone obligaciones y compromisos más profundos por parte del líder potencial, implica capacidad de coordinación de las esferas regional e interna, además de la oferta de un conjunto de iniciativas vencedoras en estos dos ámbitos (Soares de Lima, 2007: 6). Lo paradójico, en el caso brasileño, es que sólo muy recientemente la región pasó a figurar entre las áreas estratégicas de la política exterior, por tradición concentrada en el Cono Sur. Este énfasis regional constituye el reflejo de prioridades político-estratégicas de la política exterior, así como de nuevos intereses económicos.

⁹⁴ En buena medida, esa estrategia se apoya en una industria militar importante; dicho de otro modo, el país desarrolló una industria militar de punta para asegurar la defensa de sus intereses.

⁹⁵ Estado que aspira a participar de manera privilegiada en la distribución del poder internacional, desafiando potencialmente la hegemonía estadounidense en el mediano y largo plazo.

BIBLIOGRAFIA

Abreu, Sergio (2008), *The South American Defence Council Initiative*, Análisis n.º 01/08, Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI).

Almeida Pinto, A.J. (2005), *Desafios na atuação da Forças Armadas*, Brasília, Ministério da Defesa.

Almeida, Paulo Roberto de (2007), *Brazil as a regional player and emerging global power: foreign policy strategies and the impact on the new international order*, Sao Paulo, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Al-Rhodan, Nayef (2009), *Neo-statecraft and Neo-geopolitics: Reconciliation of Power, Interests and Justice in the 21st Century*, Berlin, Deutsche Nationalbibliothek.

Álvarez, Carlos Enrique (2007), *Los BRIC: Las Nuevas Potencias del Siglo XXI*, en Garcia, P. y Robles, I. (eds.), *Asia Hoy, Nuevos Desafíos para Colombia*, Bogotá, FESCOL.

Anthony, Ian (2010), *The End of Deference: Iran, Brazil and Turkey and the Nuclear Fuel Swap*, Madrid, Real Instituto Elcano, ARI N° 96.

Arnson, Cynthia J. et al. (2010), *Brazil as a regional power: Views from the Hemisphere*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Atencio, Jorge (1986), *¿Que es la Geopolítica?*, Buenos Aires, Editorial Pleamar.

Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2012, Buenos Aires, Resdal, 2012.

Ayoob, Mohammed (1995), *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*, London, Lynne Rienner Publishers.

Bacelar, Joaquim (2003), *Uma Geopolítica Brasileira No Alvorecer Do Seculo XXI*, Brasília, Escola de Guerra Naval.

Badia, Carlos (1919), *El Factor Geográfico en la Política Sudamericana*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Jaime Rates

Barbé, Esther y Orieta Perni (2001), *Más allá de la seguridad Nacional*, en Cueto de, Carlos y Javier Jordán (Ed). *Introducción a los Estudios de Seguridad y Defensa*, Granada, Comares, 2001.

Barton, Jonathan R. (1997), *A Political Geography of Latin America*, London, Routledge.

Baeninger, Rosana (2005), *Las Migraciones Internas en el Brasil Contemporáneo*, Notas de Población, No. 82, CEPAL.

Benítez Manaut, R. et al. (2009), *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Bogota, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol).

Bernal-Meza, Raúl (2010), *Pensamento Internacional Na Era Lula*, Revista Brasileira de Política Internacional, N° 53, Edición Especial.

Bethell, Leslie (1989), *The Independence of Brazil*, en Bethell, L (comp.), *Brazil, Empire and Republic 1822-1930*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.

Bethell, Leslie (2012), *Brasil y América Latina*, Prismas, Revista de historia intelectual, N° 16.

Bitencourt, L. (2006), *Defining Brazil's Security Agenda: from Favelas to the United Nations*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center.

Blickman, T. et al. (2004), *Una guerra inútil: Drogas y violencia en el Brasil*, Amsterdam, Transnational Institute (TNI).

Blouet, Brian (2001), *Globalization and Geopolitics*, London, Reaktion Books.

Bobea, L. et al. (2008), *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Bourges, Mauro (2012), *Brazil Attractiveness: Capturing the Momentum*, Sao Paulo, Ernst & Young's.

Brasil, Instituto Ciudadanía del Brasil (2002), *Plan Nacional de Seguridad Pública*, Proyecto Seguridad Pública, Imprenta Nacional.

Brasil, Ministério da Defesa (1996), *Documento de Política de Defesa Nacional de 1996*, Brasília, www.defesa.gov.br.

Brasil, Ministério da Defesa (2008), *Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil*, Brasília, www.defesa.gov.br.

Brasil, Exército Brasileiro (2010). *O Processo de Transformação do Exército*, Brasília, Exército Brasileiro.

Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores (2010), *Agreement between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the United States of America regarding Defense Cooperation*, www.mre.gov.br

Brasil, Ministério da Defesa (2012), *Livro Branco de Defesa*, Brasília, www.defesa.gov.br.

Bremmer, Ian (2009), *State Capitalism Comes of Age*, en *Foreign Affairs*, May/June 2009.

Briscoe, Ivan (2008), *Conflictos en la Frontera: las Nuevas Zonas Calientes de América Latina*, Madrid, FRIDE.

Burges, Sean W. (2008), *Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War*, en: *International Relations*, Vol. 22, No. 1, pp. 65-84.

Buzan, Barry (1991), *People, States & Fear, an Agenda for International Security Studies in the PostCold War Era*, London, Harvester Wheatsheaf.

Buzan, Barry y Waever, Ole (2003), *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press.

Campuzano, Carolina (2010), *La estrategia exterior de seguridad y defensa de Brasil*, Bogotá, Universidad del Rosario.

Caballero Santos, Sergio (2011), *Brasil y la Región: Una Potencia Emergente y la Integración Regional Sudamericana*, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Nº 54 (2).

Celi, P. *et al.* (2008), *Límites y Desafíos de la Agenda de Seguridad Hemisférica*, La Paz, Woodrow Wilson International Center for Scholars/Observatorio de Democracia y Seguridad.

Centro de Estudos Estratégicos (2005), *Cadernos de Estudos Estratégicos N° 1*, Brasília, Escola Superior de Guerra Brasil.

Cepik M. *et al.* (2003), *Intelligence Professionalism in the Americas*, Washington DC, Center for Strategic Intelligence Research, Joint Military Intelligence College.

Cepik, M. y Ramirez, S. (edits.), (2004), *Agenda de Seguridad Andino Brasileña*, Bogotá, FESCOL.

Cervo, Amado Luiz (2010), *Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World*, Revista Brasileira de Política Internacional, N° 53, Edición Especial.

Cohen, Samy (2004), *Le Pouvoir des ONG en Question*, en *Le Débat*, enero-febrero de 2004.

Cohen, Saul (2009), *Geopolitics: The Geography of International Relations*, Plymouth, Roman & Littlefield Publishers.

Cosidó, Ignacio (2003), *Una Nueva Alianza por la Libertad*, en ARI No. 51, Madrid, Real Instituto Elcano.

Costa Vaz, Alcides (2004), *La Agenda de Seguridad de Brasil: de la Afirmación Soberana hacia la Cooperación*, en Cepik, Marco y Ramírez, Socorro (eds.), *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: Primeras Aproximaciones*, Bogotá, FESCOL, IEPRI.

Costa Vaz, Alcides (2006), *Brazil: Global and Regional Security Perspectives and Cooperation within IBSA*, en Alcides Costa Vaz (ed.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Brasília, Universidad de Brasilia.

Da Silva, Artur A (2010), *Seguridad y Defensa en Brasil en 2009: Avances en la Consolidación de un Designio Estratégico*, en Mathieu, Hans y Niño, Catalina (eds.), *Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, FESCOL.

David, Charles-Philippe (2000), *La Guerre et la Paix: Approches Contemporaines de la Sécurité et de la Stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

De Onis, Juan. *El Momento de Brasil, Un Gigante Sudamericano Despierta*, en Foreign Affairs Latinoamérica, Volumen 9, Numero 2, México DF, 2009.

Do Couto e Silva, Golbery (1981), *Geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro, Livraria Jose Olympio Editora.

Donadio, M. (coord.), (2009), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina RESDAL.

Dreyfus Pablo G. et al. (2010), *Small Arms in Brazil: Production, Trade and Holdings*, Geneva, ISER.

Duarte, E.E. (2002), *Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira*, Brasilia, Center for Hemispheric Defense Studies

Durán, Diana (2008), *La Cuenca del Plata: Geopolítica de los Recursos Naturales Estratégicos*, en Documentos de Cátedra de Geoestrategia, ISFD N° 79.

Escola Superior de Guerra du Brasil (2002), *Revista da Escola Superior de Guerra*, Año XIX, N° 41, Rio de Janeiro: 2002

Fagundes, Paulo G. (1998), *O Brasil como Potência Média: Possibilidades de Ação Internacional*, en: Ricardo Sennes (org.), "O Brasil e a Política Internacional", IDESP, São Paulo, 1998, vol.1, 1ª edición.

Flemmes, Daniel (2010), *Alianzas Externas para Armamento y Defensa*, en Foreign Affairs Latinoamérica, Volumen 10, Numero 1, Enero-Marzo de 2010.

Friedman, Thomas (2000), *The Lexus and the Olive Tree*, New York, Anchor Books.

Garzón Vergara Juan Carlos (2010), *Mafia & Co. The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program.

Gallup, John; Gaviria, Alejandro; Lora, Eduardo (2003), *Is Geography Destiny: Lessons from Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank.

Gilpin, Robert (1975) *US Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*, New York, Basic Books.

Giplin, Robert (1981), *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press.

Gomes, Miriam (2010), *Brazilian Foreign Policy Towards South America During the Lula Administration: Caught Between South America and Mercosur*, Revista Brasileira de Política Internacional, N° 53, Edición Especial.

Gratius, Susanne (2007), *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?*, Madrid, FRIDE.

Grabendorff, Wolf (1976), *La política exterior del Brasil: entre el primer y tercer mundo*, Ciudad de Mexico, Nueva Sociedad.

Grabendorff, Wolf (2010), *Brasil: de coloso regional a potencia global*, en Nueva Sociedad N° 226, Buenos Aires, marzo/abril.

Grimmett, Richar F. (2010), *Conventional Arms Transfers to Developing Nations 2002-2009*, Washington DC, Congressional Research Service, CRS Report for Congress.

Guzzini, Stefano (1991), *Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis*, International Organization, 47, págs 443-78.

Haass, Richard (2008), *The Age of Nonpolarity*, en Foreign Affairs, May/June 2008.

Hill, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*, London, Palgrave, Macmillan.

Hirst, Monica y Soares de Lima, Maria R. (2006), *Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities*, en: International Affairs, vol. 82, n° 1.

Hirst, Monica (2010), *Brazil in Haiti: the challenges ahead*, Oslo, Norwegian Peace Building Centre, NOREF Report N° 5, www.peacebuilding.org.no.

Holbraad, Carsten (1972), *The Role of Middle Powers*, Occasional Paper, nº 18, Carleton University, Ottawa.

Hurrell, Andrew (1998), *Security in Latin America*, en: *International Affairs*, June.

Hurrell, Andrew (2007), *Brasil y la tormenta que se avecina*, en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 9, Número 2.

Josselin, D. y Wallace, W. (2000), *Non-state Actors in World Politics*, London, Palgrave, Basingstoke.

Kelly, Philip (1988), *South American Geopolitics and Antarctica: Confrontation or Cooperacion?*, en *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica* (Kelly, P. y Child, K. eds), pp. 187-202, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Kelly, Philip (1997), *Checkerboards and Shatterbelts: The Geopolitics of South America*, Austin, University of Texas Press.

Kemp, Geoffrey y Harkavy, Robert (1997), *Strategic Geography and the Changing Middle East*, Washington, Brookings Institution Press.

Kennedy, Paul (1993), *Preparing for the Twenty-First Century*, New York, Random House.

Keohane, Robert O. ed. (1986), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press.

Knox, P.L. y Marston, S. (1998), *Places and Regions in Global Context: Human Geography*, New Jersey, Upper Saddle River, Prentice-Hall.

Krasner, Stephen (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.

Krauthammer, Charles (1991). *The Unipolar Moment*, en *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, Winter 1990-1991.

Lessa, Antonio Carlos (2010), *Brazil's Strategic Partnership: An Assessment of the Lula Era (2003-2010)*, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Nº 53, Edición Especial.

Lippmann, Walter (1943), *US Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little and Brown.

Londoño, Julio (1948), *Suramérica; o la Geografía como Destino*, Bogotá, Ministerio de Guerra

Londoño, Julio (1977), *Geopolítica de Suramérica*, Bogotá, Fuerzas Militares.

Kon, Anita (2001), *Padrões de distribuição das remunerações do trabalho no Brasil: diferenças regionais*, Salvador, Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia.

Luke, John; Gaviria, Alejandro; Lora, Eduardo (2003), *Is Geography Destiny? Lessons from Latin America*, Washington, Inter American Development Bank

Mackinder, Halford (1904), *The Geographical Pivot of History*, en *Geographical Journal* 23, No. 4.

Mahan, Alfred T. (1890), *The Influence of Sea Power upon History: 1660-1783*, Boston, Little & Brown.

Mahan, Alfred T. (1900), *The Problem of Asia and its Effect upon International Policy*, Boston, Little & Brown.

Marqués, Adriana A. (2004), *A estratégia amazônica do Exército brasileiro e o surgimento de uma comunidade de segurança no Sul da América Latina*, en "Heading towards a regional Security Community? A comparative analysis of the national security policies in the South of Latin America", Hamburg, Institute for Iberoamerican Studies.

Marqués, Adriana A. (2006), *El Ministerio de Defensa en Brasil: limitaciones y perspectivas*, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18.

Martínez, Antonio (1995), *Fronteras Interiores: Una realidad ligada a la Seguridad y Defensa*, Santiago, Academia Nacional de Estudios Estratégicos.

Meade, Teresa (2010), *A Brief History of Brazil*, New York, Union College.

Medina Uribe, H. et al. (2003), *Hemispheric Security: Perspectives from the South (Argentina, Brazil and Colombia)*, Miami, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.

Mendelson-Forman, J. *et al.* (2009), *Toward the Heavens: Latin America's Emerging Space Programs*, Washington D.C., Center for Strategic & International Studies (CSIS).

Meyer Peter J. (2010), *Brazil-U.S. Relations*, Washington DC, Congressional Research Service, CRS Report for Congress.

Mathias, S. y Fazio, E. (2006), *Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas*, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18.

Moreno Izquierdo, Rafael (2009), *Brasil una nueva concepción de la seguridad*, en *Revista Española de Defensa*, Año 22 No. 255, septiembre de 2009.

Morgenthau, Hans J. (1964) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 3er edn. New York, Alfred A. Knopf.

Ministros de Defensa y Seguridad de OTCA (2006), *Acta de la I. Reunión de los Ministros de Defensa sobre Defensa y Seguridad integral de la Amazonia de la Organización del Tratado de Cooperación (OTCA)*, Bogotá, OCTA.

Nolte, Detlef (2006), *Potencias Regionales en la Política Internacional: Conceptos y Enfoques de Análisis*, Giga Working Papers, nº 30, Hamburgo, octubre.

Nye, Joseph Jr. (2002), *The Paradox of the American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford, Oxford University Press.

Nye, Joseph S. (2005), *Soft Power, The Means to Success in World Politics*, Nueva York.

Olsen, Johan y March, James (1999), *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, en: Katzenstein, Keohane, Krasner (eds.), *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Massachusetts, MIT Press.

Otálvora, Edgar (2005), *Aproximación a la Agenda de Seguridad de Venezuela con Brasil*, Caracas, ILDIS.

Ó Tuathail, Geróid (1996), *Critical Geopolitics*, London, Routledge.

Pastrana, Eduardo y Vera, Diego (2012), *Los Desafíos de Colombia Frente a la Proyección de Brasil como Potencia Regional y Jugador Global*, en Jost, Estefan

(ed), Colombia: *¿Una Potencia en Desarrollo?*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, Bo

Pedersen, Thomas (2002), *Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration*, en: *Review of International Studies*, nº 28, pp. 677-696.

Pinho da Silva, Doring (2004), *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*, Brasília, Ministério da Defesa Brasil.

PNUMA (2010), *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe*, Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Quagliotti, Bernardo (1975), *URUPABOL y el Corredor del Paraná*, Montevideo, Instituto Uruguayo de Estudios Geopolíticos.

Quintana, Cecilia (2005), *Visión Geopolítica de América Latina: El caso de Argentina, Brasil y Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Policiales.

Ramírez, Socorro (1996), *Nuevos Actores Sociopolíticos en el Escenario Internacional*, conferencia en el Instituto de Estudios Geopolíticos Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá: Agosto 28 de 1996.

Rizzo de Oliveira, Eliézer (2004), *Visión brasileña de la seguridad hemisférica y su recepción en las Fuerzas Armadas Brasileñas*, Santiago de Chile, FLACSO.

Rivarola, Andres (2011), *Geopolitics of Integration and the Imagination of South America*, Stockholm, Stockholm University

Roett, R. et al. (2008), *Enter the Dragon?: China's Presence in Latin America*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Rocha, Alberto (2005), *Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Rojas Aravena, F. et al. (2008), *Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED).

Rosa, Luiz Pinguelli (2007), *Energy policy in Brazil in the context of global energy security and environmental constraints: the case of electric power*, Sao Paulo, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Rosales, Gustavo (2005), *Geopolítica y Geoestrategia, Liderazgo y Poder: Ensayos*, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada.

Rosenau, James (1990), *Turbulence in World Politics*, Pinceton, Princeton University Press.

Runza, Ricardo Adrián (2008), *La construcción de una comunidad de seguridad en América del sur a la luz de la adquisición de armamento*, Buenos Aires, Friedrich-Ebert-Stiftung Argentina.

Salinas, Leonardo (2007), *Brasil y la noción de potencia*, en Revista Enfoques, No. 6, Primer Semestre , 2007.

Saint-Pierre, Héctor Luis (2009), *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*, Madrid, Real Instituto ElCano.

Sennes, R. y Onuki, A. (2006), *La Política Exterior Brasileña y la Seguridad Hemisférica*, en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 18.

Schneeberger, Carlos A. y Farago, Luiz A. (2003), *Geografia do Brasil: Teoria e Prática*, Sao Paulo, Editorial Rideel.

Schweitzer, Mariana (2002), *El Sistema de Transporte en el Cono Sur: los Nuevos Proyectos*, en Estudios Fronterizos, Vol. 3, Núm. 6, julio-diciembre.

Soares de Lima, Maria R. (2005), *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul*, en: Revista Brasileira de Política Internacional, nº 48, pp. 24-59.

Soares de Lima, Maria R. (2007), *Brasil en América Latina: Liderazgo Regional en América del Sur*, Foreign Affairs En Español, Octubre-Diciembre 2007.

Soares de Lima, Maria R. (2010), *El lugar de América del Sur en la Política Externa Brasileña*, en Obras de Integración Física en América del Sur, Brasilia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Documento 02.

Soares Alsina, Joao Paulo (2009), *O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea*, en Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 52, Nº 2.

Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio (2011), *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas*, Buenos Aires, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

STRATFOR (2012), *The Geopolitics of Brazil: An Emergent Power's Struggle with Geography*, en STRATFOR monographs on the geopolitics of countries influential in world affairs, Austin.

Streusand, Douglas (2002), *Geopolitics versus Globalization*, en Tangredi, Sam (ed), *Globalization and Maritime Power*, Washington, National Defense University.

Tomassini, Luciano (1991), *La Política Internacional en un Mundo Posmoderno*, Documento de Trabajo No.10, RIAL.

Turcotte, Sylvain F. (2008), *La Política de Brasil hacia Sudamérica: Entre Voluntarismo y Resistencias*, en Foro Internacional 194, XLVIII.

Ugarte, José Manuel (2008), *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina*, Buenos Aires, RESDAL.

Underhill, Geoffrey (2006), *Conceptualizing the Changing Global Order*, en Richard Stubbs y G. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Oxford, Oxford University Press.

Varas, Augusto (2008), *Brasil en Sudamérica: De la indiferencia a la hegemonía*, Madrid, FRIDE.

Waltz, Kenneth (1959), *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press.

Waltz, Kenneth (1979), *Theory in International Politics*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company.

Waltz, Kenneth (1986), *Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics*, en Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, págs. 322-45

Waltz, Kenneth (1990), *Realism Thought and Neorealist Theory*, en *Journal of International Affairs*, Spring/Summer No. 44.

Wiesebron, Marianne (2013), *Blue Amazon: Thinking the Defense of Brazilian Maritime Territory*, en *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, Vol. 2, No. 3, Jan-Jun.

Wilson, Dominic y Purushothaman, Roopa (2003), *Dreaming with BRICs: the path to 2050*, Global Economics Paper No. 99, Goldman Sachs, New York, 1 October.

Woodrow Wilson International Center (2008), *Brasil en América del Sur: ¿liderazgo o hegemonía?*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center.

Zala, B. (2010), *Looking for Leadership: Sustainable Security in Latin America & the Caribbean*, Oslo, Norwegian Peace Building Centre, www.peacebuilding.org.no.

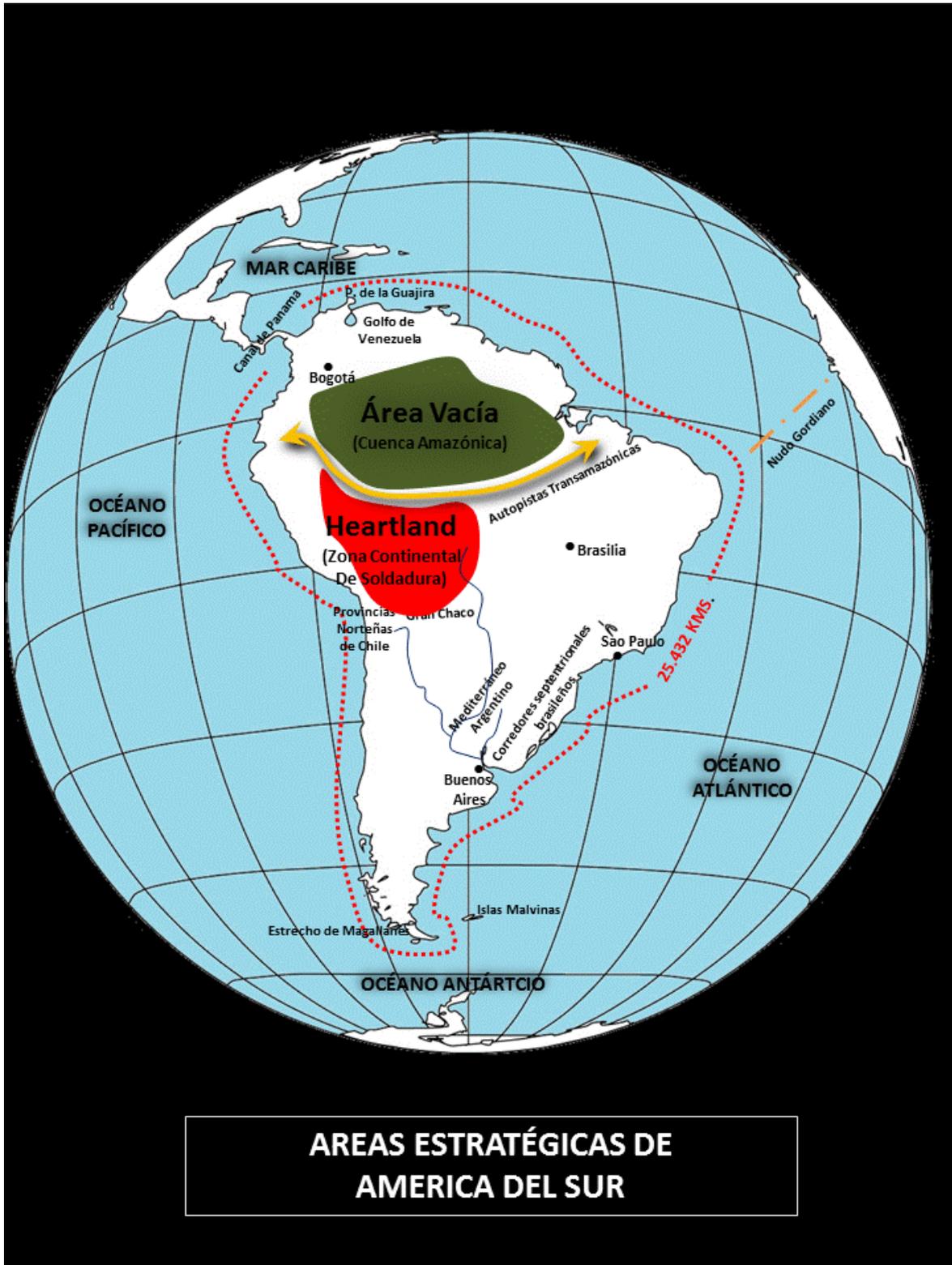
Zibechi, Raul (2005), *El nuevo militarismo en América del Sur*, Buenos Aires, Programa de las Américas del Centro de Relaciones Internacionales, IRC.

MAPA 1



Fuente: Elaboración propia

MAPA 2



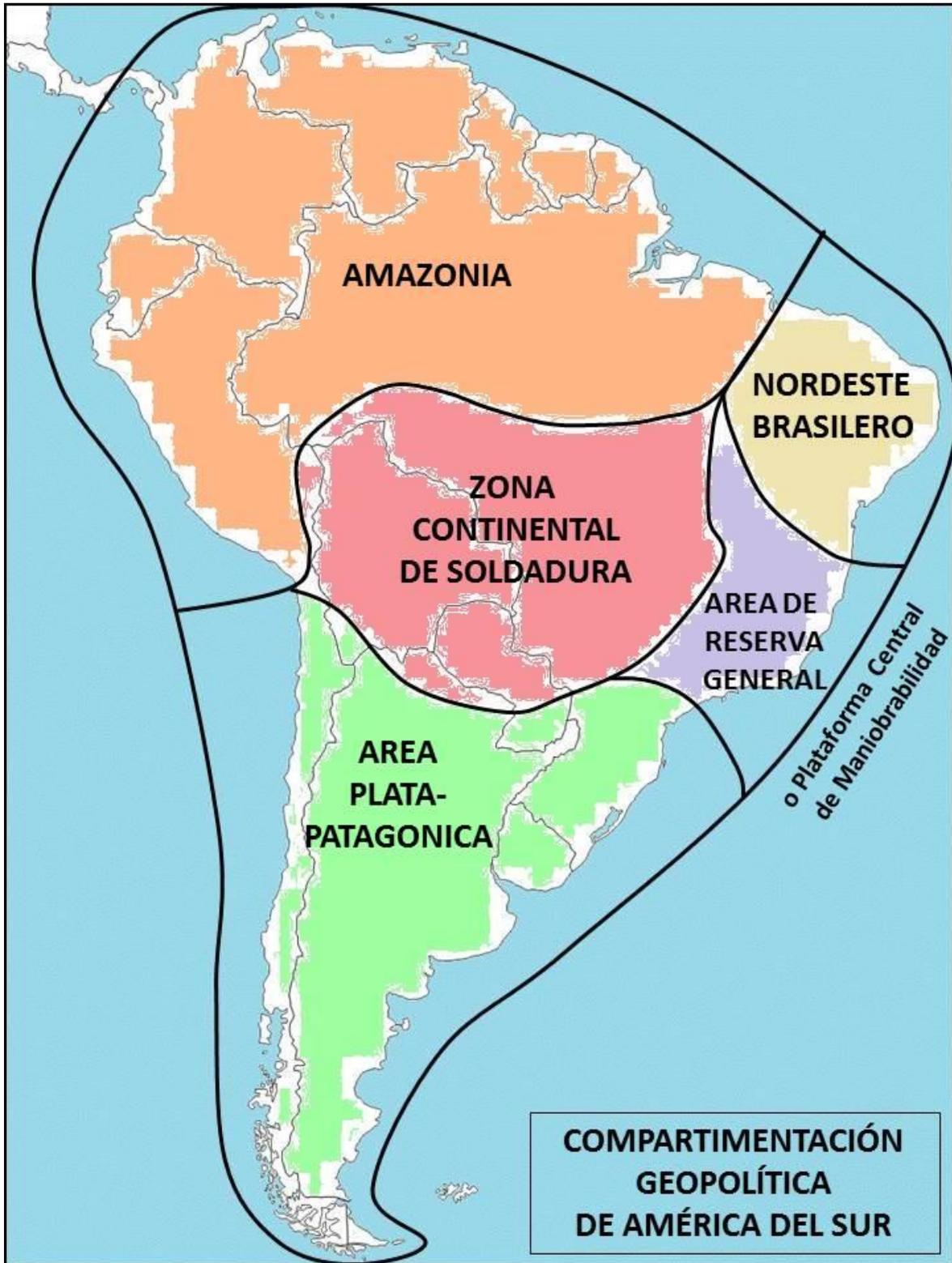
Fuente: Elaboración propia

MAPA 3



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de: (Londoño, 1977: 34)

MAPA 4



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de: (Do Couto, 1981: 88)

MAPA 5



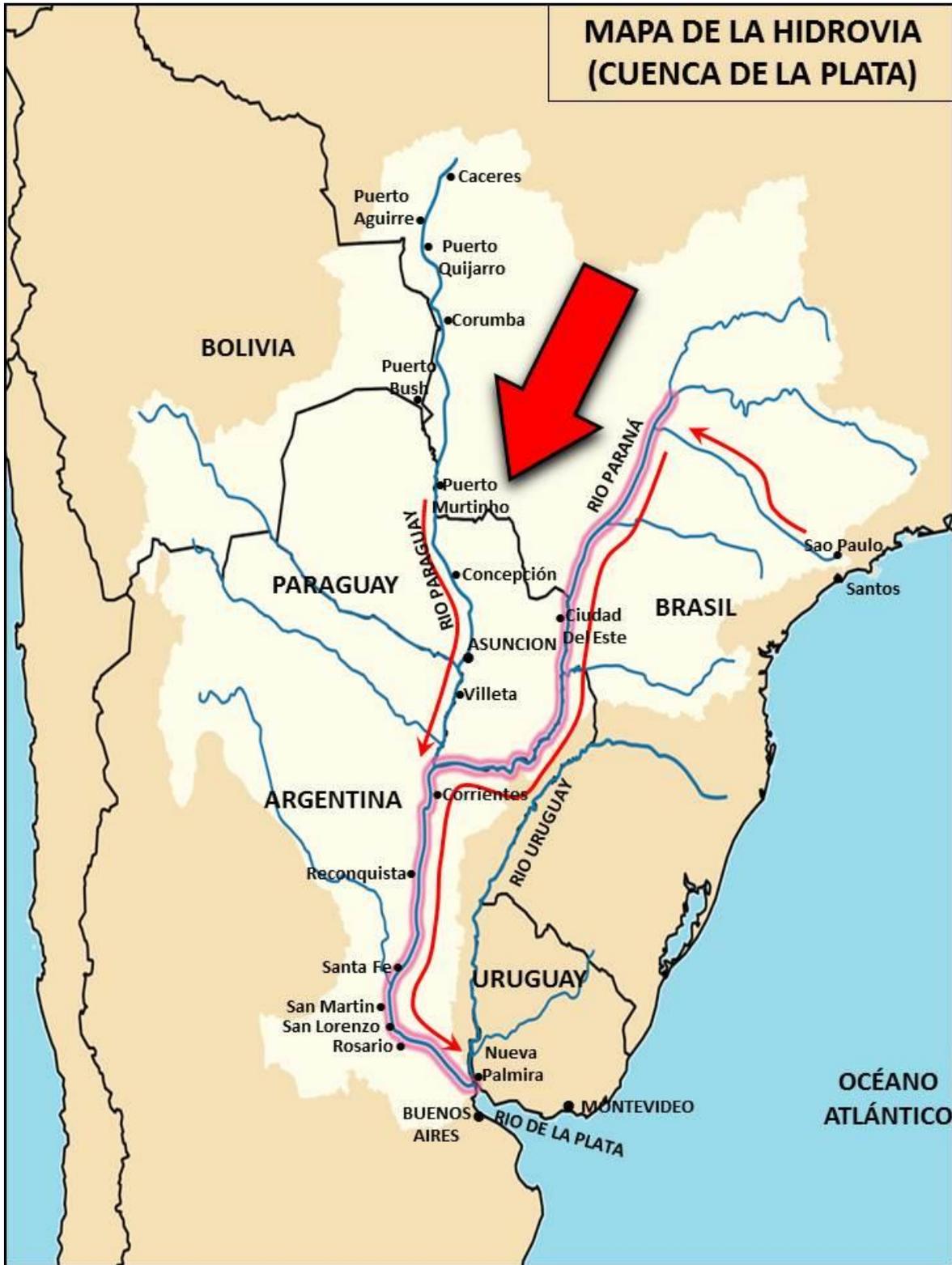
Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de: (Badía, 1919: 29)

MAPA 6



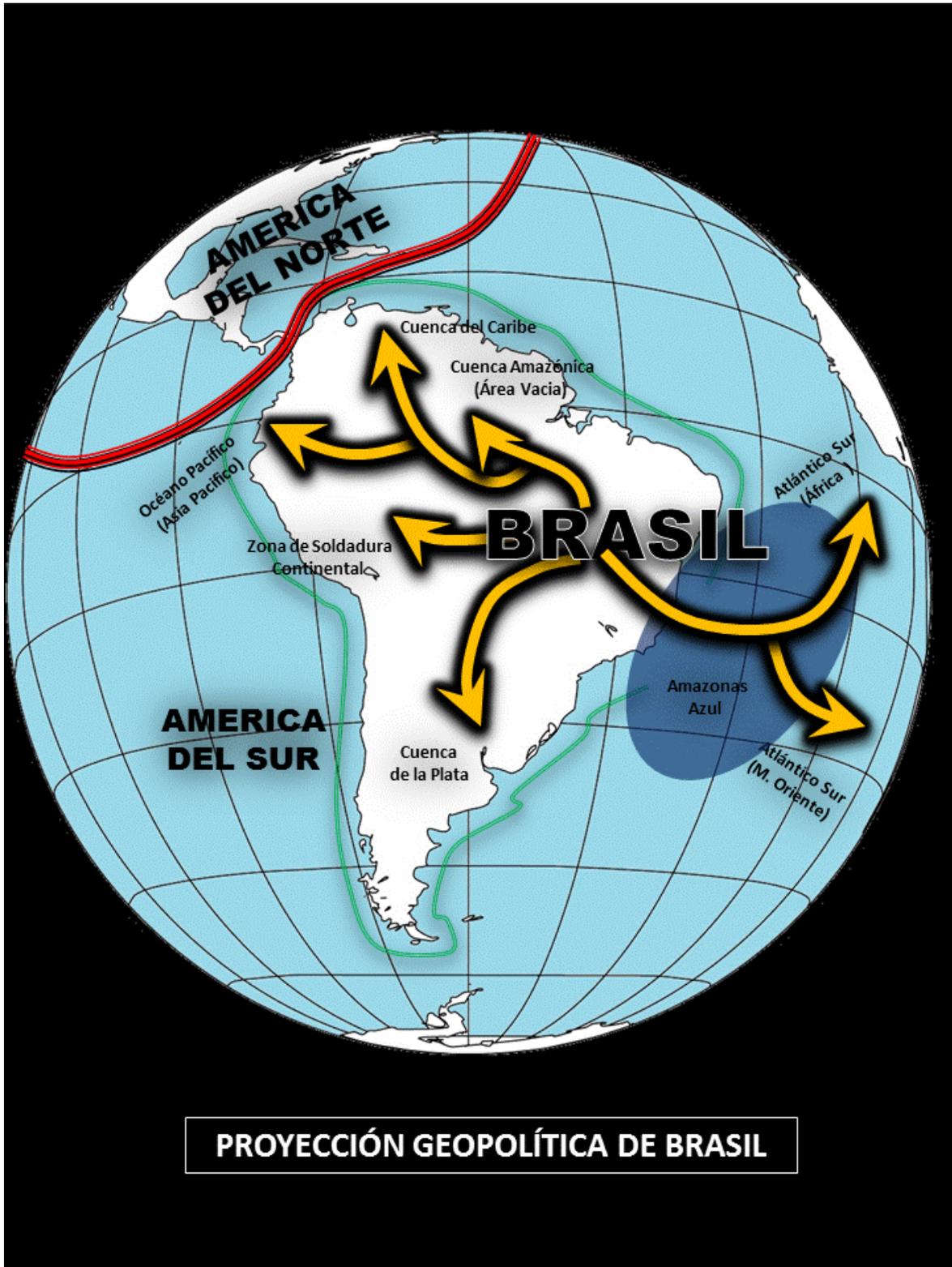
Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de: (Quagliotti, 1975: 15)

MAPA 7



Fuente: Elaboración propia

MAPA 8



Fuente: Elaboración propia