

**LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DEFENSA DE BRASIL COMO RESPUESTA AL DILEMA
DE SEGURIDAD REGIONAL CON CHILE, VENEZUELA Y COLOMBIA (1998-2008)**

ANDRÉS FELIPE HOYOS BELTRÁN

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2014**

“La Estrategia Nacional de Defensa de Brasil como respuesta al dilema de seguridad regional con Chile, Venezuela y Colombia (1998-2008)”

Monografía

Presentada como requisito para optar por el título de
Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Andrés Felipe Hoyos Beltrán

Dirigida por:

Germán Sahid Garnica

Semestre II, 2014

RESUMEN

El interés de esta monografía es analizar la influencia que la configuración de un dilema de seguridad en Suramérica entre Chile, Venezuela y Colombia durante el periodo 1998-2008, tuvo en la formulación de la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil de 2008. Se analiza cómo el cambio en la estructura de poder regional y en la distribución relativa de capacidades producto de las acciones de estos actores, afectó la definición de los lineamientos y acciones estratégicas de la Estrategia Nacional de Defensa, en tanto Brasil buscaba consolidar su papel como potencia en Suramérica. Teniendo en cuenta el realismo defensivo como marco explicativo y su enfoque en temas asociados a la seguridad, se realiza un análisis que permita comprender la situación suramericana descrita y el alcance de la teoría como herramienta analítica.

Palabras clave:

Dilema de seguridad, distribución relativa de capacidades, estructura de poder regional, Brasil, Estrategia Nacional de Defensa 2008.

ABSTRACT

The interest of this paper is to analyze the influence that the configuration of a security dilemma in South America between Chile, Venezuela and Colombia during the 1998-2008 period, had over the formulation of Brazil's National Defense Strategy 2008. The change in the regional structure of power and in the relative distribution of capabilities, is analyzed given its importance in the definition of National Defense Strategy's strategic guidelines and strategic actions, while Brazil was trying to strengthen its own influence in South America. Taken into account defensive realism as explicative framework and its emphasis in security-linked issues, the following analysis will let us understand the regional situation described above and the scope of the theory as an analytic tool.

Key words:

Security dilemma, relative distribution of power, regional structure of power, Brazil, National Defense Strategy 2008.

A mis padres, mis hermanos y abuelos, sin cuyo apoyo nada de esto sería posible.

AGRADECIMIENTOS

La presente monografía, simboliza la satisfactoria culminación de una de las más importantes etapas de mi vida y cristaliza en sus letras el resultado de un proceso de construcción y crecimiento profesional y personal. Este trabajo de grado es no solo el fruto de mi esfuerzo, sino del papel que muchas personas de una u otra forma jugaron durante el tiempo que me tomo escribirlo, y durante el desarrollo de mi pregrado.

Quisiera empezar agradeciendo infinitamente a mis padres, si no fuera por su apoyo incondicional nada de esto sería posible y en especial a mi mamá, que es en muchos sentidos el motor de mi vida y mi razón de ser. A mis hermanos por siempre recordarme que la familia es lo más importante y mantener mi ánimo arriba de cualquier manera. Gracias inmensas a mis abuelos, por sus palabras, sus gestos y su energía siempre dispuesta para mí de la forma más incondicional posible. En general, a toda mi familia gracias por estar presentes y desearme siempre lo mejor.

Gracias a la Universidad del Rosario por brindarme las herramientas necesarias para llegar al punto en el que hoy me encuentro, y por ser el espacio apropiado para mi crecimiento personal y profesional. Quisiera expresar mi agradecimiento con mis amigos, aquellas personas verdaderamente incondicionales que tuve la dicha de conocer y que han vivido conmigo este proceso que veo culminar. A Viviana, Diana, Omar, Kathe, Camilo y a todos los que no alcanzo a mencionar, gracias por todas las vivencias, las risas y su apoyo para la culminación de esta etapa en mi vida. Un especial e inmenso agradecimiento a Alejandro, Camila, Lina, Valentina y Daniel por vivir más de cerca que nadie la construcción de esta monografía y brindarme su amistad. A Diana Samper y Miriam por darme una de las mejores experiencias en mi vida y estar siempre presentes como verdaderas amigas gracias totales. Finalmente a mi director, Germán, gracias por todo su apoyo, disposición, conocimiento y tiempo para lograr este tan esperado resultado.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. LOS CAMBIOS EN EL ESCENARIO DE SEGURIDAD SURAMERICANO ENTRE 1998 Y 2008	11
1.1 Las acciones de Chile en la configuración del dilema de seguridad (1998-2008)	12
1.2 Las acciones de Venezuela en la configuración del dilema de seguridad (1998-2008)	14
1.3 Las acciones de Colombia en la configuración del dilema de seguridad (1998-2008)	17
1.4 Retos de Brasil en el escenario de seguridad regional	20
2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA VISIÓN DE LA SEGURIDAD EN BRASIL (1998-2008)	26
2.1 EL lugar de Brasil en el mundo: de la potencia regional al actor global	26
2.2 Construyendo una potencia regional	30
2.3 Las reformas de Cardoso	31
2.4 Las reformas de Lula	33
2.5 Maximizar la capacidad defensiva de Brasil	35
3. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DEFENSA DE BRASIL 2008	37
3.1 Lineamientos estratégicos y puntos clave de la Estrategia Nacional de Defensa	38

3.2 El papel coordinador de la END	42
3.3 Acciones estratégicas en el nivel estatal y hemisférico	43
3.4 Acciones estratégicas en el nivel regional	46
4. CONCLUSIONES	50

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Tabla: Gasto militar en Suramérica por país. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Database.

INTRODUCCIÓN

El fin de los años noventa y la primera década del siglo XXI evidencian un periodo de transformación en la realidad suramericana, dada la multiplicidad de cambios políticos, económicos y militares que se gestaban en diferentes estados. La llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela, el inusitado ascenso económico de Brasil de la mano de Luiz Inácio Lula da Silva, el éxito del modelo chileno en medio de la superación de la dictadura militar y la inserción de Colombia como nunca antes en la salida armada al conflicto interno, son buenos ejemplos de ello.

Sin embargo, pese a los múltiples cambios que se gestaban aquellos asociados a los temas militares y de seguridad despertaban mayor incertidumbre e interés, por cuanto Suramérica no se caracterizaba como una región donde los conflictos armados internacionales fueran la regla sino más bien la excepción. Especial atención despertó la época entre 1998 y 2008 en la que Chile, Venezuela y Colombia iniciaron casi simultáneamente ambiciosos planes de compras de armamento. Tal comportamiento, despertó dudas respecto a la posibilidad del inicio de una carrera armamentista en la región.

Y es que mientras en promedio entre 1988 y 1997 el crecimiento del gasto militar de estos países se ubicó en promedio cerca del 11% (con excepción de Colombia que registró un crecimiento de más del 30%), en la década siguiente entre 1998 y 2008 en promedio el crecimiento fue de más del 40% para los 3 países (SIPRI Database 2014)¹. Esta situación se vio agravada por la tensa relación entre Venezuela y Colombia, el crecimiento de Chile como un centro de poder económico y militar y la influencia de potencias externas en la región.

Las diferentes acciones emprendidas por estos actores en el contexto suramericano, llevaron a la configuración de un dilema de seguridad que transformó las relaciones entre estos estados y marcó la agenda política entre 1998 y 2008. En el marco de esta situación, Brasil inició un proceso también de transformación en los aspectos más relevantes de la defensa, logrando la formulación de su primer Estrategia Nacional de Defensa en el año 2008. Mientras que Chile, Venezuela y Colombia ya habían desarrollado al menos dos documentos similares, este era el primero en la historia del país lo que denotaba la importancia que estos temas empezaban a adquirir en Brasil.

¹ Ver Anexo 1.

La presente monografía está dirigida a analizar la Estrategia Nacional de Defensa como respuesta al dilema de seguridad regional, configurado por las acciones de Chile, Venezuela y Colombia entre 1998 y 2008. Todo el análisis se conducirá bajo la óptica del marco teórico del realismo defensivo presentado por Jeffrey Taliaferro, acudiendo además al concepto de dilema de seguridad presentado por Robert Jervis y a los principales conceptos sobre la construcción geopolítica de Brasil, propuestos por Mario Travassos, Golbery Couto e Silva y Everardo Backheuser.

La presente monografía se desarrolla en tres capítulos diferentes. El primero analiza los cambios en la distribución relativa de capacidades y en la estructura regional de poder. El segundo caracteriza la construcción de la visión de la seguridad nacional y regional de Brasil. Mientras el tercero analiza la Estrategia Nacional de Defensa rastreando las principales respuestas a la situación regional y su búsqueda por asegurar su influencia en Suramérica. La última sección, presenta las conclusiones que surgen a lo largo del desarrollo capitular que se ha propuesto.

La relación del dilema de seguridad que se configuró entre 1998 y 2008 con la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil, es un objeto de análisis del más alto interés. Las dinámicas militares, en una región que no se ha caracterizado en su historia por la ocurrencia de conflictos bélicos internacionales de gran intensidad, despierta diferentes dudas respecto a porque hasta principios del siglo XXI se configura esta situación. Más importante aún, plantea cuestiones importantes respecto a cómo analizarla y cuál es el marco analítico más apropiado para tal fin.

1. LOS CAMBIOS EN EL ESCENARIO DE SEGURIDAD SURAMERICANO ENTRE 1998 Y 2008

La rápida transformación del escenario de seguridad suramericano, respondió a la configuración del dilema de seguridad en la región producto de las acciones emprendidas por Chile, Venezuela, Colombia y Brasil entre 1998 y 2008. Para comprender en profundidad esta situación, el capítulo analiza el cambio en la distribución relativa de capacidades y de la estructura regional de poder, propiciado por las acciones de los actores en cuestión, haciendo uso de los elementos analíticos proporcionados por el realismo defensivo. Para favorecer tal análisis, el presente capítulo y en general esta monografía entiende por dilema de seguridad, una situación en la que varios de los medios empleados por un estado para incrementar su seguridad, provoca un decrecimiento en la seguridad de los otros (Jervis 1978, pág. 169).

Desde la perspectiva del realismo defensivo, las relaciones entre los estados así como sus decisiones en la arena internacional, están mediadas por el desarrollo de sus capacidades materiales y estas a su vez influyen en la configuración de los dilemas de seguridad. Estos factores materiales conocidos como modificadores estructurales inciden de forma definitiva en el comportamiento de los estados y la intensidad del dilema de seguridad, llevándolos a desarrollar estrategias más diplomáticas o militares según sea el caso (Taliaferro 2000, págs.130-137).

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo se divide en dos momentos: el primero analiza las acciones emprendidas por Chile, Venezuela y Colombia entre 1998 y 2008 a la luz de ciertos modificadores estructurales. El segundo, analiza los retos para Brasil producto de la configuración del dilema de seguridad en Suramérica. En ambos momentos se usan los elementos analíticos que provee el realismo defensivo, de tal forma que se presenta el cambio de la distribución de capacidades y de la estructura de poder regional que se configuraba entre 1998 y 2008.

El análisis de cada actor en esta primera parte del capítulo se desarrolla en dos momentos diferentes: el primero aborda la lógica armamentista de cada uno haciendo énfasis en el tipo de tecnología militar adquirida y la construcción de alianzas o alineamientos militares especialmente fuera del continente. El segundo, analiza factores como la proximidad geográfica, el acceso y control del territorio y la relación que de ellos se deriva entre los actores en cuestión.

1.1 Las acciones de Chile en la configuración del dilema de seguridad (1998-2008)

El fin del periodo de la dictadura militar que se extendió desde 1973 hasta 1990 fue uno de los más importantes hitos en la historia chilena, dio inicio al capítulo democrático y con ello a una importante serie de retos para el país. Una nueva hoja de ruta se trazaba para Chile en todos los aspectos de la vida nacional, con peculiar énfasis en el tema de la seguridad. Irónicamente no sería la dictadura militar el periodo en el que los temas asociados a la seguridad nacional alcanzaran su punto más álgido. Según la base de datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), en los últimos años del periodo de la dictadura el gasto militar empezaba a reducirse llegando a su punto más bajo en 1990, ubicándose en USD² 2.266 millones (SIPRI Database 2014)³.

La tendencia decreciente se mantuvo durante los dos primeros años del periodo democrático llegando al nivel más bajo en el gasto militar en toda la década USD 2.144 millones en 1991. Sin embargo, desde 1992 el gasto fue al alza con un pico importante entre 1998 y 2008, donde casi se duplicó pasando de USD 3.060 millones a USD 5.222 millones (SIRPI Database 2014)⁴. Esto coincidió con la publicación del primer Libro de Seguridad de Seguridad Nacional en 1997 y del segundo en 2002.

Este grueso presupuesto militar (el tercero más alto en Suramérica), estaba alimentado en gran medida por el 10% que debe destinarse de las ventas totales de la compañía estatal de cobre CODELCO, a las compras de armamento del ejército chileno (Washington Office for Latin America (WOLA) 2009, pág. 13). Entre 1998 y 2008 el precio internacional del cobre se mantuvo bajo con respecto a otros periodos, incluyendo el de la dictadura (Comisión Chilena del Cobre 2014). El crecimiento del gasto militar por ende, no respondió a un elevado precio del metal sino al creciente interés militar del estado chileno en especial durante el régimen democrático.

El plan de modernización que inicio aproximadamente en 2002, resultó en la compra por parte del estado chileno de al menos 18 aviones F-16 a Holanda, otros 10 directamente a Estados Unidos, 12 aviones Super Tucano a Brasil y 3 aviones de patrullaje marítimo CASA C-295 a España.(WOLA 2009, pág. 12). Así mismo, nuevos buques de proyección estratégica de más de 1000 toneladas cada uno, 2 barcos de patrullaje oceánico y 4 buques medianos (WOLA 2009, pág. 12).

² Todas las cifras de la base de datos del SIPRI citadas en este trabajo están expresadas en dólares constantes de 2011.

³ Ver Anexo 1.

⁴ Ver Anexo 1.

A estas compras se suma la adquisición de 118 tanques Leopard, 100 Hammers, 2 Airbus A310, 12 helicópteros AF332, 36 estaciones de tiro Avenger y numerosos misiles tierra aire Stinger Block I. Sumado a ello, el gobierno chileno anunció el inicio de negociaciones con el Departamento de Defensa de los Estados Unidos para la adquisición de misiles anti-aviones 378 *Stinger*, sistemas de radar *Sentinel*, y sistemas de radio y apoyo logístico para el uso de los mismos. Igualmente, se iniciaron negociaciones con Alemania para la futura adquisición de al menos un satélite de vigilancia (WOLA 2009, pág. 13).

Más allá de las compras que hizo el estado chileno, llama la atención la naturaleza del armamento que adquirió en tan corto tiempo. La mayoría del material es de carácter defensivo y es en este ámbito de la seguridad donde se concentró la inversión chilena. Sin embargo, el Libro de Seguridad si bien planteó como el primer objetivo de la estrategia de defensa “Conservar la independencia y soberanía del país” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, pág. 4), no identificó una posible amenaza externa que pudiera atentar contra la integridad territorial o la soberanía de Chile.

En el escenario suramericano fue uno de los actores más activos en materia de relaciones militares internacionales, destacó en el ámbito regional por la múltiple celebración de acuerdos de cooperación en esta materia con países como Uruguay, Ecuador e incluso Brasil (Prieto 2012, pág. 34). En el ámbito extra-regional, llamó la atención no solo la multiplicidad sino el contenido de los acuerdos que suscribió con países como Turquía, España, Francia y Sudáfrica. En los primeros tres casos, el tema central fue el apoyo logístico y de entrenamiento a las fuerzas armadas de Chile, sumándose a un componente bastante extenso asociado al desarrollo de industria armada conjunta y transferencia de tecnología (Prieto 2012, pág. 35)

Por su parte, con Sudáfrica concretó un acuerdo de Cooperación en Materia de Defensa expresado en el Memorándum de Entendimiento de 2006. Esta plural construcción de relaciones militares se logró en un periodo relativamente corto y con una celeridad llamativa. Entre 1999 y 2010 los acuerdos no solo fueron suscritos sino en varios casos reafirmados, reforzados y extendidos a nuevos temas (Prieto 2012, págs. 34-36). Para los gobiernos chilenos de esta época la seguridad nacional se convirtió en un asunto de vital importancia.

Sin embargo, esta suerte de preocupación por las cuestiones asociadas a la seguridad no correspondió con un escenario hostil o adverso para el país. De hecho, entre 1998 y 2008 las

relaciones internacionales de Chile tanto con sus vecinos como con actores fuera del espacio suramericano, no estuvieron caracterizadas por el conflicto. Por ello, generó incertidumbre la necesidad y la finalidad de la extensa red de relaciones militares en construcción, así como el ambicioso plan de compras que la acompañó durante el gobierno de tres presidentes de la república.

En este punto hay que considerar dos características fundamentales del Estado chileno, la primera es su posición como país austral, completamente orientado hacia la Cuenca del Pacífico y la segunda es la sensación inevitable de estrechez espacial, atrapado entre la Cordillera de los Andes, la costa pacífica y la Antártida (Meneses 1981, pág. 107). Esta particular situación ha mantenido a Chile aislado del principal polo de poder global, encarnado por la relación entre Europa y los Estados Unidos y el corredor principal que los conecta: el Atlántico Norte (Meneses 1981, pág. 108).

Esta condición única del país, construyó una idea respecto a la vulnerabilidad que para Chile representa su aislamiento del centro tradicional de poder y la necesidad de crear uno propio. Esta noción de la seguridad es perceptible en la visión chilena de la defensa nacional, donde la “independencia, la soberanía” y sobre todo “mantener la integridad del territorio nacional” son las principales directrices (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, pág. 4). Es en este punto donde cobra sentido el plan de compras y las dimensiones que tuvo además del carácter defensivo que lo definió, la postura de Chile como un país pacífico en la arena internacional, no lo privó de la persecución de una posición político-estratégica que propendiera por una actitud expansiva en el marco del alterado escenario de seguridad suramericano (Piuzzi 2002, pág. 25).

1.2 Las acciones de Venezuela en la configuración del dilema de seguridad (1998-2008)

El viraje político de Venezuela finalizando la década de los noventa, es un elemento decisivo para entender el papel que jugó este actor en el escenario de seguridad suramericano, entre 1998 y 2008. Los cambios en el país con la llegada al poder de Hugo Chávez se vieron reflejados en todos los sectores de la vida nacional, siendo el tema de la seguridad uno de los más importantes y una de las prioridades del gobierno (Mejías, et al. 2011, págs. 7-8). Si bien el estado venezolano hizo de la seguridad nacional uno de sus temas de principal atención, las cifras de la base de datos del SIPRI revelan que el gasto militar fue (como en años previos) bastante inconstante.

Los años que presidieron la llegada de Chávez al poder registraron según cifras del SIPRI, un nivel de gasto militar mucho más alto al registrado en cualquiera de los primeros 4 años de su gobierno. En 1993 y 1997 el gasto militar se ubicó en USD 3.914 millones y USD 3.266 millones respectivamente, mientras que durante los primeros años de gobierno de Chávez, fue 2004 el año que registró el mayor incremento del gasto, al totalizar USD 2.772 millones. Sin embargo, entre 2006 y 2008 el gasto militar registró los más elevados niveles en 20 años alcanzando los USD 4.940 millones, que coincidió con un escenario de seguridad regional cambiante y complejo para el estado venezolano (SIPRI Database 2014)⁵.

Buscando potenciar la capacidad disuasiva y defensiva del país y defender el modelo de desarrollo del estado venezolano (Valencia 2004, págs. 105-107), Venezuela invirtió cerca de USD 4.000 millones entre 2006 y 2007 en “100.000 rifles Kalashnikov, 50 helicópteros de ataque y transporte, bombas inteligentes y 24 aviones de combate Sukhoi Su-30”. Además, Caracas y Moscú sostuvieron conversaciones para la posible venta de 9 submarinos rusos al gobierno venezolano (Downie 2007, párrs. 2-3).

Sumado a lo anterior Chávez anunció la futura adquisición de Tanques de combate T-71 y sistemas antiaéreos S-300, entre otros. La compra de armamento se convirtió en una prioridad para el estado venezolano como lo reafirmó el préstamo de USD 2.000 millones por parte de Moscú, que se haría efectivo finalmente para la compra de nuevas armas en 2009 (BBC Mundo 2009, párrs. 1-2).

La naturaleza puramente defensiva del material militar adquirido por Venezuela en un periodo de tiempo tan reducido, iba en concordancia con la doctrina militar que se materializó de forma explícita en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007. En este se identificó a Estados Unidos como la principal amenaza a la existencia del Estado venezolano y a su modelo de desarrollo y se planteó la necesidad de buscar la creación de un mundo más multipolar (Presidencia de la República de Venezuela, págs. 156-158). El fortalecimiento militar era un efectivo medio para la creación de un polo de poder importante en Suramérica, desde la perspectiva del Plan Nacional.

La disuasión fue la clave tras el extenso plan de compras venezolano, esta multiplicación de las capacidades armadas del ejército, es la respuesta del gobierno a un ambiente regional bastante hostil al modelo de desarrollo venezolano. La postura tajantemente agresiva frente a los Estados Unidos y su

⁵ Ver Anexo 1.

papel en la región, pareció ser encarnada por Venezuela. En contraste, actores como Brasil que aunque buscando consolidar su lugar en el escenario internacional, optó por el pragmatismo en sus relaciones con este actor antes que la confrontación (Guardia 2009, págs. 21-25).

Sin embargo, es Colombia el actor que en la región representó para Venezuela mayor fuente de inseguridad. De un lado, por las acusaciones del entonces presidente Álvaro Uribe respecto a la colaboración que tenía el gobierno venezolano con la guerrilla de las FARC. Y de otro lado, por el vínculo estratégico entre Colombia y Estados Unidos que entorpecía totalmente la relación bilateral, llevando a una confrontación diplomática en la que se generó un ambiente de desconfianza e inseguridad creciente (Cadena 2011, págs. 124-128).

La conducta defensiva de Venezuela tuvo dos aspectos que hay que tener en cuenta en el marco del análisis que se está desarrollando en este punto. En primer lugar, la proximidad geográfica con Colombia: al compartir una extensa frontera terrestre se multiplicó la sensación de inseguridad ante la relación colombo-americana en temas de defensa. En segundo lugar, la posesión de Venezuela de una de las más grandes reservas de petróleo del mundo. Desde el punto de vista venezolano esto tuvo dos consecuencias para la seguridad: la primera, fue un incremento en la necesidad de proteger su control sobre este recurso y la segunda, fue la instrumentalización del mismo para proyectar su imagen internacional (Langue 2006, págs. 128-141).

La relación estratégica de Venezuela con actores externos se sumó como otro factor decisivo en la estrategia de seguridad venezolana, con una gran implicación en la estructura de poder regional. Rusia se convirtió en el principal proveedor de armas para el gobierno de Chávez ante el bloqueo que había logrado Estados Unidos para evitar que Israel, España y Brasil repotenciaran el ejército venezolano (Guardia 2009, pág. 7). Sin embargo, la relación de Venezuela con Irán fue la que más influyó en el escenario de la seguridad regional.

La relación de Venezuela con Irán no era nueva, como miembros fundadores de la OPEP establecieron lazos diplomáticos importantes desde hacía varios años. Sin embargo, desde la llegada de Ahmadinejad al poder en 2005 Irán adquirió un lugar privilegiado en la política exterior venezolana, construyendo una alianza que los llevó a firmar un estimado de 200 acuerdos en diferentes temas en un corto periodo de tiempo (Brun 2009, pág. 36). El discurso anti-americano resultó un gran instrumento para potenciar la relación entre ambos actores y le permitió a Irán insertarse de forma bastante hábil en la realidad política suramericana. Los encuentros que Ahmadinejad sostuvo durante

2007 con los presidentes de Bolivia, Ecuador y Nicaragua demostraron su creciente rol en la región (Brun 2009, págs. 37-39)

La relación venezolana con el estado iraní agregó un elemento desestabilizador a la compleja situación de seguridad en Suramérica. En primer lugar, por el alcance de los acuerdos entre ambas partes en particular aquellos referidos a la posible transferencia de tecnología con fines bélicos desde Irán a Venezuela. Preocupantes no solo por la creciente capacidad armada venezolana, sino también por el posible apoyo que podrían brindar a miembros de Hezbollah (que han sido identificados operando en el país y en otros países de la región), o a las FARC en Colombia (Johnson 2012, págs. 45-89).

Y en segundo lugar, por la potenciación de la proyección tanto regional como internacional de Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez, por ejemplo mediante la creación en 2004 de la Alianza Bolivariana para América (ALBA), de la cual Irán forma parte como país observador (Johnson 2012, pág. 37). Estos elementos juntos constituyeron un fenómeno que sin duda propició la alteración de la estructura de poder en Suramérica, mediante la inclusión de un actor extra-regional que favoreció la polarización del escenario de seguridad.

1.3 Las acciones de Colombia en la configuración del dilema de seguridad (1998-2008)

Colombia fue uno de los actores más relevantes en el contexto de seguridad suramericano, la puesta en marcha del Plan Colombia por parte del gobierno de Andrés Pastrana en el año 1998, modificó de forma sustancial las relaciones del país con el resto de sus vecinos. El Plan Colombia, inició un periodo de completo alineamiento con los Estados Unidos generando incertidumbre respecto al papel que este último jugaría en Suramérica y cuál sería el rol de Colombia en el marco de esta relación.

En 2002, la Política de Paz y Seguridad Democrática de Álvaro Uribe concretó y profundizó el alineamiento del país con los Estados Unidos e inició un periodo completamente nuevo en temas de seguridad para Colombia. El crecimiento del gasto militar colombiano es uno de los indicadores más llamativos: entre 1998 y 2008 casi se dobló la cifra con un aumento anual constante, pasando de USD 5.627 millones a USD 10.621 millones, un crecimiento de casi 48% en 10 años (SIPRI Database

2014)⁶. Sin embargo, durante los primeros 6 años del gobierno de Uribe el incremento rondó el 34% (el mayor de la década), es decir, más de USD 3.500 millones (SIPRI Database 2014)⁷.

Este alto gasto militar se vio reflejado en las adquisiciones hechas por Colombia en cuestión de armamento y equipamiento militar. Desde el año 2000 hasta aproximadamente 2008 el país adquirió “una docena de helicópteros UH-60L Black Hawk a los Estados Unidos, en este mismo periodo compró un avión de transporte Boeing 767, 2 aviones de transporte mediano C-295 y varios aviones de transporte liviano Cessna 208” (WOLA 2009, pág. 9). Sumado a esto, se anunció la adquisición de cerca de 13 aviones Kfir a Israel además de la modernización de los 24 existentes en el país, así como numerosos aviones Tucano y Super Tucano a Brasil (WOLA 2009, pág. 10).

Tanto el Plan Colombia como la Política de Defensa y Seguridad Democrática, se convirtieron en las hojas de ruta para el estado colombiano en su visión de la seguridad, justificando que su gasto militar haya sido y siga siendo el segundo más alto en Suramérica y su cercanía con los Estados Unidos (Cadena 2011, pág. 124). Sin embargo, las repercusiones del acelerado plan de compras tuvieron efectos en el escenario regional.

La suma de los recursos humanos y técnicos, además de la experiencia en combate, la preparación de los mandos, entre otros factores jugó a favor de Colombia dotándolo de un ejército sumamente entrenado y a diferencia de otros países en la región, en constante actividad (Cadena 2011, pág. 124). El ejército colombiano activo cercano a los 480.000 hombres (el más grande de la región) contaba con una superioridad relativa de combate mayor a la de sus vecinos (Cadena 2011, pág. 124).

Para dimensionar la importancia de estos elementos de orden militar en el escenario suramericano, hay que considerar la posición geográfica del país como punto de dispersión y atracción de todo tipo de influencias al resto de la región (Travassos 1978, pág. 17). Colombia es el único país del espacio suramericano que cuenta con un vínculo terrestre con el resto del continente, cuenta con extensos litorales tanto en la Cuenca del Pacífico como en la Cuenca del Atlántico (por su nexos con el Mar Caribe) y además comparte extensas fronteras terrestres con sus vecinos (Travassos 1978, pág. 17). Colombia es por ende un país con una alta vulnerabilidad de influir y ser influido en y por el escenario regional.

⁶ Ver Anexo 1.

⁷ Ver Anexo 1.

Un buen ejemplo de esta realidad se apreció durante el desarrollo de la Operación Fénix llevada a cabo por el ejército colombiano el 2 de marzo de 2008. Esta operación, implicó el bombardeo de un campamento de las FARC en la región ecuatoriana de Angostura y el desembarco de tropas en tierra, violando flagrantemente la soberanía de Ecuador. El hecho de que el gobierno se enfrascará en una lucha como nunca antes por lograr el control efectivo de su territorio, tuvo desde luego un efecto importante en la seguridad nacional de Colombia, pero a la vez un efecto desestabilizante en la región (La Nación 2008, párrs. 1-6).

Este suceso marcó un hito en la relación de Colombia con el resto de sus vecinos, complicando las relaciones diplomáticas, políticas y comerciales con Ecuador y con Venezuela su principal aliado. Además, redimensionó la magnitud del conflicto interno y la potencial amenaza para la región. Más allá del hecho del bombardeo, generó una severa desconfianza el alcance de la Política de Seguridad Democrática y el hecho, de que las fuerzas armadas colombianas contaran con la capacidad de llevar a cabo tal operación sin ser detectadas. Aunque respondiese a los objetivos nacionales, esta acción alteró la estructura de poder en un claro despliegue de fuerza militar violando la soberanía de otro Estado.

Finalmente, la estrecha relación con los Estados Unidos despertó desconfianza por el tipo de cooperación que se estaba dando entre ambos estados. El apoyo no fue solo financiero ni estaba representado en la venta de armamento, sino que estaba concentrada en “proporcionar entrenamiento, equipos (...) apoyo logístico, información de inteligencia y planeación operativa” (Rojas 2009, pág. 120). Este tipo de cooperación entre ambos países, revivió la preocupación respecto la injerencia de Estados Unidos en la región. En particular por la polémica desatada con el acuerdo que era negociado entre las partes para aumentar el acceso de personal militar estadounidense a 7 bases militares colombianas (WOLA 2009, pág. 5)

Este espaldarazo por parte del gobierno estadounidense al estado colombiano, introdujo aún más a Estados Unidos en el escenario de seguridad suramericano. Como en el caso venezolano, la introducción de un agente extra-regional (en ese caso Irán), contribuyó de forma importante a la alteración de la estructura de poder y a la polarización del complejo de seguridad. El crecimiento exponencial del presupuesto militar y de las compras de armas por parte del gobierno colombiano, así como su alineación estratégica con los Estados Unidos, lo hizo uno de los actores más desestabilizadores del escenario de seguridad suramericano.

1.4 Retos de Brasil en el escenario de seguridad regional

A principios del siglo XXI Brasil se convirtió en un actor relevante en el sistema internacional, apoyado principalmente en la capitalización de su éxito económico. El escenario regional de seguridad se convirtió en uno de los elementos que concentró la atención de los gobiernos brasileiros durante 1998 y 2008, por las implicaciones que para el país generaba la configuración del dilema de seguridad. En este sentido, las acciones emprendidas por Chile, Venezuela y Colombia tuvieron diferentes niveles de afectación en la estructura de poder regional y provocaron distintas respuestas por parte de Brasil ante la situación.

Desde la perspectiva del realismo defensivo, la intensidad del dilema de seguridad se encuentra afectada por los modificadores estructurales, que hacen referencia a la distribución relativa de capacidades entre un grupo de estados (Taliaferro 2000, pág. 137). A continuación, se analizan los principales retos que afrontó el país en el complejo escenario de seguridad, haciendo énfasis en los modificadores estructurales especialmente el tipo de tecnología militar, la construcción de relaciones fuera del continente, la proximidad geográfica y el acceso y control del territorio. Como en la primera parte de este capítulo, se analiza la relación producto de estos factores entre los actores en cuestión.

El extenso plan de compras llevado a cabo por Chile, Venezuela y Colombia se tradujo en un cambio en la distribución del poder militar en la región, la reducción de la brecha en cuanto a tamaño y tecnología jugó en contra de Brasil que vio crecer en importancia dos polos paralelos de poder militar en su zona tradicional de influencia. Colombia es sin duda el actor que en este sentido logró generar mayor contrapeso, con el rápido crecimiento de su fuerza aérea y naval, sin mencionar que contó con un ejército activo, en constante actividad de combate y más numeroso que el brasileiro. No solo la capacidad militar sino además el tipo de tecnología que se posee marcan un punto decisivo en la distribución de poder (Waltz 1993, pág. 52), por lo que la rápida modernización de los aparatos bélicos en particular el venezolano y el chileno minaban la primacía militar brasileira.

Aunque en comparación el volumen de las fuerzas armadas brasileiras es mucho mayor a cualquier otra en la región, no deja de tener sentido que sea una fuente de preocupación el tema militar de parte de sus vecinos. De un lado, porque con Venezuela y Colombia comparte una extensa frontera, bastante porosa y difícil de controlar, lo que supone un riesgo para la soberanía nacional. En este mismo sentido, queda completamente expuesta la Amazonía (el punto de mayor importancia

estratégica de Brasil) tanto a la influencia colombo-venezolana y en mayor grado a la de sus aliados extra-regionales (Cadena 2011, pág. 119).

Este punto de la influencia de las relaciones militares internacionales es también de importancia en la distribución de capacidades. La relación estratégica entre Colombia y Estados Unidos es la que más incertidumbre generó respecto a Brasil, dado el posicionamiento de bases con personal militar estadounidense en suelo colombiano y el tipo de cooperación que se desarrollaba entre ambos. Además la incursión de Irán a través de Venezuela agregó un elemento adicional, ante la posible competencia que se estaría dando por llegar a influir en la región amazónica y sus recursos, en detrimento del rol de Brasil.

La preocupación amazónica es uno de los principales elementos detrás del fortalecimiento militar que durante el gobierno de Lula inició Brasil. Entre 2002 y 2008 el presupuesto militar brasilero se mantuvo entre un rango de USD 25.000 y los 31.000 millones, más alto que en cualquier otro periodo previo (SIPRI Database 2014)⁸. La industria militar brasilera es la más importante en la región y se alimentó en gran medida de los recursos destinados a la defensa del país, sumado a ello se propulsaron acuerdos de cooperación tecnológica y militar con diferentes países en particular Francia y Rusia (Cadena 2011, pág. 126).

De otro lado, porque Chile pese a no compartir una frontera física con Brasil configuró un proyecto de seguridad preocupado por la consolidación de un polo de poder propio al sur de la región. Desde el realismo defensivo, esta distancia hizo posible que el gobierno chileno persiguiera con cierta libertad sus objetivos como la potenciación de sus fuerzas militares, en ausencia de una influencia externa importante. Tanto en los casos de Colombia y Venezuela como en el de Chile, pese a que el incremento del poder militar marcó la actuación de Brasil en el marco de esta situación, esta se caracterizó también por la celebración de diferentes acuerdos con sus vecinos (Malamud 2011, pág. 16).

Durante la presidencia de Cardoso y Lula se multiplicaron el número de iniciativas para la cooperación en aspectos concernientes a la defensa, atacando problemas como el narcotráfico y la operación de la guerrilla en la Amazonía (Fagundes 2007, pág. 4). Colombia y Venezuela jugaron un rol importante en estos acuerdos para la defensa y seguridad de la región. Por su parte, con Chile se

⁸ Ver Anexo 1.

presentaron varios acuerdos de naturaleza militar direccionados a la creación de lazos en el sector militar industrial y de transferencia de tecnología (Prieto 2012, pág. 35).

Este comportamiento orientado hacia la cooperación en vez de hacia la coacción pese a la superioridad militar relativa que Brasil preservó, fue producto de 3 dinámicas diferentes:

La primera fue el grado de vulnerabilidad interno. Brasil no contaba con una capacidad industrial completamente desarrollada, una visión estratégica consolidada y profunda y aún no poseía una autosuficiencia en materias primas vitales (Malamud 2011, pág. 6). Para el realismo defensivo, los estados que carecen de estos factores son más propensos a buscar estrategias defensivas en las que prime la cooperación al evitar incurrir en los altos costos de la confrontación o la coacción (Taliaferro 2000, pág. 139).

La segunda dinámica, se señalaba líneas anteriores y tiene que ver con la proximidad geográfica entre los actores. De un lado, con Venezuela y Colombia existe una inmensa vulnerabilidad por la enorme frontera que comparten y la porosidad de la misma, no hay defensas naturales que los separen salvo la selva amazónica que es a la vez el espacio de mayor importancia estratégica para Brasil. Y de otro lado, con Chile no hay un nexo terrestre lo que disminuye el riesgo y la necesidad de desarrollar una conducta ofensiva con respecto a este.

En el caso colombo-venezolano la cooperación prima en tanto la ausencia de una barrera geográfica que provea defensa para una u otra parte, genera más incentivos para adoptar doctrinas militares defensivas y el mantenimiento de grandes fuerzas armadas (Taliaferro 2000, pág. 140). Con Chile pese a la disminución de la vulnerabilidad entre ambos, le permite cierta libertad para perseguir sus objetivos militares y en particular su consolidación como un polo de poder paralelo. En ambas situaciones, la proximidad geográfica con sus vecinos contribuyó al desarrollo de relaciones orientadas a la cooperación, en vista de los costos que hubiese implicado incurrir en doctrinas ofensivas. Intensificar el dilema de seguridad y generar inestabilidad regional, era completamente adverso a los intereses de Brasil en Suramérica.

La tercera dinámica alude a la naturaleza del armamento adquirido por Chile, Venezuela y Colombia que se caracterizó por la potenciación de su capacidad defensiva y disuasiva. Brasil no fue ajeno a esta realidad y también se insertó en la lógica armamentista que caracterizó a sus vecinos. Desde la perspectiva del realismo defensivo un estado que ha mejorado su poder de fuego hace más

vulnerable y detectable a un posible atacante, que anticipa los altos costos que tendría intentar cualquier acción contra el otro (Taliaferro 2000, pág. 139).

El acuerdo logrado por Brasil entre 2007 y 2008 con Francia aseguró la compra de 5 submarinos de los cuales al menos uno será nuclear y 50 helicópteros Eurocopter EC-750 Super Cougar (WOLA 2009, pág. 7). De la misma forma, se abrió una licitación por USD 4.500 millones para la compra de 36 aviones de combate en la cual compitieron la sueca Saab con su Gripen NG, la estadounidense Boeing con el F/A-18 Super Hornet y la francesa Dassault con su avión Rafale (La Nación 2013, párrs. 1-3).

Sumado a ello, previo al acuerdo con Francia Brasil adquirió al menos 250 tanques alemanes Leopard y 8 aviones automáticos de fabricación israelí para fortalecer la vigilancia en sus fronteras (WOLA 2009, pág. 7). El anuncio hecho por el gobierno para el futuro establecimiento de radares y defensas anti-aéreas, forma parte del conjunto de acciones emprendidas por Brasil durante la administración de Lula en la que el presupuesto militar creció casi un 50% (WOLA 2009, pág. 6).

Aunque parezca contrario a la idea de que Brasil procuró políticas que privilegiaran la cooperación sobre la competencia y la coacción, hay que tener en cuenta las siguientes consideraciones:

En primer lugar, Brasil se encontraba inmerso en la dinámica del dilema de seguridad en la región, por lo que el incremento de capacidades en sus vecinos influyó de manera importante en la búsqueda de su propia seguridad maximizando sus capacidades defensivas. Y en segundo lugar, sus aspiraciones a nivel regional como potencia demandaban la modernización de su aparato militar, de allí que también empezaran una serie de inversiones para ampliar su capacidad industrial militar.

El tema del liderazgo en la región es el segundo punto clave dentro de la política brasilera entre 1998 y 2008, la traducción de las capacidades materiales del país en la arena política suramericana fue vital para los gobiernos de Cardoso y Lula. El papel predominante que le permitió cierto grado de proyección internacional se debió en gran medida a su impresionante performance económico de principios de siglo (Malamud 2011, pág. 13). Dicho de otra forma “El protagonismo del país [fue] interpretado políticamente como una expresión de su expansión económica”⁹ (Malamud 2011, pág. 13).

⁹ Traducción libre del autor

Sin embargo, el cambio en la distribución de las capacidades armadas propiciado por el fortalecimiento militar y la construcción de múltiples alianzas militares por parte de Chile, Venezuela y Colombia, también afectó notoriamente la arena política de dos formas importantes. De un lado, les permitió actuar fuera de la influencia que Brasil mediante la utilización su poder económico podría haber hecho y de otro lado, favoreció la aparición de otros actores que le compitieron su liderazgo en la región.

Pese a las buenas relaciones y los lazos que se tejían entre Colombia, Chile y Brasil, el nivel de influencia política que pudiera tener el último sobre los dos primeros fue casi nula. En primer lugar, porque en el caso colombiano la política exterior gravitó alrededor de los Estados Unidos, lo que sin duda incrementó la injerencia estadounidense en el espectro político del continente en detrimento de la brasilera. Y en segundo lugar, porque la política exterior de Chile estaba orientada internacional y no regionalmente, el proyecto chileno tenía unas dimensiones diferentes y no implicó una influencia política fuerte por parte de Brasil (Malamud 2011, pág. 16).

Venezuela por su parte se convirtió en un actor que compitió por el liderazgo regional con Brasil, el fortalecimiento de su poder militar y los lazos internacionales que había tejido fueron capitalizados por el estado venezolano que tradujo en influencia política sus capacidades materiales. Ecuador y Bolivia en la región se mostraron como los principales aliados políticos de Venezuela, pero su influencia se extendió más allá con la formación de la Alianza Bolivariana para América (ALBA) en 2004 incluyendo varios países del Caribe. Argentina en su momento se mostró políticamente alineada con el estado venezolano extendiendo la influencia política de Venezuela al Cono Sur (Cadena 2011, págs. 116-117).

Estas dos dinámicas minaron el liderazgo político de Brasil en la región. La dificultad que tuvo para alinear a sus vecinos en pro de sus aspiraciones extra-regionales, como conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; lograr la presidencia de la Organización Mundial de Comercio o del Banco Interamericano de Desarrollo, son un buen ejemplo de esta situación (Malamud 2011, pág. 9). En Suramérica, Brasil trató de incrementar su influencia política mediante el fortalecimiento de instituciones como UNASUR. Sin embargo, la división de sus miembros en sus bloques subregionales (países andinos, del Cono Sur, Chile por su lado), sumada a la ausencia de intereses comunes, impidió concretar en liderazgo el papel de Brasil (Malamud 2011, pág. 8).

La incompatibilidad entre las ambiciones de Brasil y los logros que obtuvo en el plano regional, dan cuenta de una situación adversa a los intereses del gigante suramericano, el cambio en la distribución de capacidades tuvo consecuencias directas en la estructura regional de poder. El reto al poder militar y el detrimento del poder político jugaron en contra de las aspiraciones brasileñas de convertirse en potencia regional. Esta condición lleva a pensar que aunque cuenta con muchos atributos como potencia emergente, Brasil se encuentra en un escenario en el que es un “líder sin seguidores”¹⁰ (Malamud 2011, pág. 1).

En efecto, la estructura militar regional emergente entre 1998 y 2008 creó una nueva serie de retos y preguntas respecto a la respuesta necesaria para hacer de la situación más favorable a los intereses brasileños de principios de siglo. En este punto surge la necesidad de construir una visión de la seguridad del país como nunca antes, que responda a las demandas del complejo escenario regional y que sea compatible con las aspiraciones del país en el sistema internacional. Diferentes factores convergen en este punto que es abordado en el siguiente capítulo en profundidad.

¹⁰ Traducción libre del autor

2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA VISIÓN DE LA SEGURIDAD EN BRASIL (1998-2008)

Los retos que presentaba el escenario suramericano con el cambio sustancial en la distribución relativa de capacidades y la estructura regional de poder, entre 1998 y 2008 jugaron un papel importante en la construcción de la visión respecto a la seguridad en Brasil. Las acciones emprendidas por el estado brasileiro en este periodo corresponden a la conjunción de diferentes elementos, que configuraron el rol del país a lo largo de esta década en la región.

Desde la perspectiva del realismo defensivo, el análisis por si solo de factores materiales como los cambios en la distribución relativa de capacidades, no da cuenta de la configuración de la política exterior de un estado, ni de las estrategias que persigue para incrementar sus niveles de seguridad. Para lograr tal nivel de explicación, es necesario acudir a las percepciones de los estadistas y aún más en periodos de rápida fluctuación de poder (Taliaferro 2000, pág. 141). Por ello, aunque ya se ha hecho un análisis del cambio de ciertos factores materiales en el ámbito regional, esta visión de la seguridad de Brasil tiene mucho que ver con las percepciones, las decisiones y las reformas de los estadistas en su momento.

A lo largo de este capítulo se abordan tales elementos con el fin de caracterizar la visión de la seguridad que se construyó en el país y la relación que guardó con el escenario de seguridad suramericano. Antes de analizar este rol que jugaron las percepciones de los estadistas, es necesario identificar las raíces de la visión geopolítica de Brasil, como un elemento decisivo para entender la seguridad desde el punto de vista brasileiro. Posteriormente, el capítulo profundiza en el papel que Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva tuvieron, en tanto gobernantes durante el periodo en cuestión y su papel como los grandes reformadores del país.

Finalmente, se presentan las conclusiones que surgen a propósito de la caracterización hecha de la visión de seguridad en Brasil y como ésta, teniendo en cuenta los diferentes elementos que se señalarán, guarda una profunda relación con la Estrategia Nacional de Defensa de 2008.

2.1 El lugar de Brasil en el mundo: de la potencia regional al actor global

Aún antes de su independencia en 1882, Brasil había sido pensado bajo la idea de un gigante dormido, subyugado al dominio colonial del Imperio Portugués pero con un potencial en espera por ser

explotado. A diferencia de la historia de los otros territorios colonizados en Suramérica, Brasil se convirtió en el corazón ya no solo económico del imperio sino además en su centro político. El traslado de la familia real y la corte portuguesa por parte del rey Juan VI en 1808 a Rio de Janeiro, tras la negativa del rey de apoyar a Napoleón en su campaña europea, cambiaron el status de Brasil de colonia a reino y con ello su posición respecto a Portugal (Romero, et al. 2012, págs. 236-238).

Con este antecedente no extraña el hecho que se considere que para el siglo XVIII “Portugal ya era un apéndice de su colonia” (Stein, S. y Stein, B. 1993, pág. 28) ni que Brasil representa en sí un caso excepcional dentro de la historia del colonialismo en el continente. Esta condición de excepción es justamente el elemento primordial que hay que tener en cuenta a la hora de caracterizar la visión geopolítica de Brasil. Desde su historia temprana como estado independiente, ha existido una noción de grandeza que es bien recogida por los principales teóricos brasileiros durante el siglo XX.

La obra de 1938 del General de la Armada Mario Travassos, es un referente en el continente para militares y políticos por las importantes y acertadas reflexiones que hace respecto a la realidad geopolítica de Suramérica (Travassos 1978, pág. 6). En particular para Brasil, su trabajo pese a ser escrito durante la primera década del siglo XX, aún goza de la vigencia y la importancia que le fue conferida décadas atrás como el principal rector de la visión geopolítica del país. Los elementos señalados por Travassos siguen aún entrado el siglo XXI, direccionando diferentes acciones estatales en especial cuando se refiere a temas de seguridad.

El General argumenta cual es la fórmula política que debería seguir Brasil para asegurar su preeminencia en el continente suramericano, en presencia de dos diferentes teatros de acción en los cuales debe desarrollarse su actuación política. El primer escenario es el del sur del continente y por ende su relación con Argentina, Uruguay y Paraguay y el segundo al noroeste con la región Amazónica y su relación con los países Andinos incluyendo a Chile (Travassos 1978, págs. 7-9). El escenario amazónico es el que merece mayor atención ante los problemas que presenta para la seguridad de Brasil, producto de las lógicas que en este tienen lugar y por ende, se encuentra en el centro de la formulación de Travassos (Travassos 1978, pág. 44).

“¡Hacia el Oeste!” (Travassos 1978, pág. 54) resume en palabras del General su “fórmula política de alto vuelo” (Travassos 1978, pág. 54) y mediante la cual tras un conjunto de acciones se dará “la solución de los más graves problemas nacionales y la consecución del papel funcional que la extensión y la situación geográfica del Brasil le otorgan en el continente” (Travassos 1978, pág. 54).

Desde la visión de Travassos, la condición geográfica del país le otorga un papel ordenador y coordinador en el ámbito regional, por lo que debe propender por evitar el incremento de la influencia externa y consolidar la propia (Travassos 1978, pág. 32).

En particular, preocupa el papel que juega Estados Unidos y su control sobre el Mar Caribe, ya que le permite una proyección de poder casi inmediata sobre el norte de Suramérica estableciendo además líneas de penetración a través de los países andinos (Travassos 1978, pág. 31). Esta relación estrecha con los países del litoral pacífico coarta el rol que pueda tener Brasil en esta parte del continente, lo que demanda acciones que le permitan revertir esta situación de desventaja.

La ausencia de una salida directa al Océano Pacífico volcó el desarrollo de Brasil hacia su litoral atlántico, donde se encuentra su centro político y económico por lo que debe seguirse potenciando su importancia, siendo clave del dominio del Brasil en el Atlántico Sur (Travassos 1978, pág. 46). Sin embargo, esta condición geográfica explica en buena medida porque la vertiente Pacífica demanda mayor atención ante su distancia del arco de poder ubicado en el litoral brasileiro. Sumado a ello la influencia brasileira debe competir con otras fuerzas extra regionales como la norteamericana.

La menor presencia de Brasil en la región amazónica lo desligó de sus vecinos, impidiéndole atender los principales casos de inestabilidad geográfica que son “focos de perturbaciones políticas” (Travassos 1978, pág. 17) y por ende de seria preocupación:

Bolivia: en su condición de país mediterráneo (que no cuenta con una salida al mar) y ubicado en el corazón del continente, sufre de las presiones políticas de sus vecinos en particular de las acciones de Chile, lo que pone en riesgo directo la estabilidad regional ante la facilidad que por su ubicación geográfica, ofrece el territorio boliviano para propagar cualquier posible inestabilidad política (Travassos 1978, pág. 18).

Norte suramericano: el territorio colombiano y venezolano es un foco de inestabilidad, tanto por sus condiciones internas como por la influencia de fuerzas externas. La inestabilidad identificada por Travassos tiene una gran intensidad en la percepción de seguridad de Brasil, proveniente de la Amazonía (Travassos 1978, pág. 20).

La visión geopolítica de Brasil tiene una clara tradición militar tanto en su construcción como en su modificación a lo largo del siglo XX. Al trabajo de Travassos se suma además los del General Golbery do Couto e Silva y al del académico Everardo Backheuser, que aunque no es militar de carrera, influyó profundamente en los aspectos militares y de seguridad del país. Estos teóricos

reúnen varios de los elementos de Travassos y los desarrollan bajo el supuesto que Brasil es una potencia en ascenso y que está destinado a liderar la región con miras a una proyección extra continental (Romero, et al. 2012, pág. 252).

Dado el tamaño de su territorio, de su población, su economía y sus fuerzas armadas, Brasil cuenta con los atributos de poder necesarios para liderar la región desde la perspectiva de los autores. Sin embargo, la proyección de poder que pueda hacer sobre el resto del continente suramericano implica acciones orientadas al incremento de la seguridad nacional (Romero, et al. 2012, pág. 237). Para ello, señalan diferentes acciones que deben realizarse en el ámbito interno para garantizar tales logros. En primer lugar, la articulación económica, política y social del país que permita generar estabilidad y certeza en las políticas nacionales del más alto orden, incluyendo las asociadas con la seguridad (Romero, et al. 2012, pág. 242).

En segundo lugar, extender el control del Estado sobre todo el territorio mediante la mejora de la comunicación entre las diferentes regiones naturales de Brasil, evitando la posible atomización del país dada la disparidad en términos de desarrollo que existe entre cada una. Y en tercer lugar, el control efectivo de las fronteras empezando por la marítima y expendiéndose hacia el noroeste hasta sus límites con los vecinos andinos y amazónicos (Romero, et al. 2012, pág. 242). Estos elementos son cruciales para potenciar el rol de Brasil en el espacio regional y son además fundamentales para atender los retos de la esperada proyección extra continental. Dicha proyección implica acciones externas que (como en caso de las internas), demandan el incremento de la seguridad nacional.

En primer lugar, es necesario el desarrollo de las relaciones internacionales con los países del núcleo amazónico dada la vulnerabilidad, volatilidad e inestabilidad de esta región y las posibles amenazas que puedan emerger de allí para el logro del interés nacional brasileiro (Romero, et al. 2012, pág. 241). En segundo lugar, la acumulación de “capital político internacional” (Romero, et al. 2012, pág. 251) mediante el establecimiento de diferentes coaliciones con actores importantes del escenario internacional, que apoyen las ambiciones de Brasil como potencia emergente. El logro de lo anterior, debe estar regido bajo los principios de la acción internacional del país: respeto y defensa de la soberanía nacional y la no intervención (Fagundes 2007, pág. 1).

Esta idea del lugar de Brasil en el mundo y el que debería ocupar propuesta por Travassos, Backheuser y Couto e Silva, entiende la necesidad de un desarrollo si se quiere gradual en cuanto a los cambios que deben hacerse para conseguir llevar al país a ser una potencia regional y de allí pretender,

hacer de Brasil un actor global importante. El valor de sus aportes a la visión de la seguridad, se prueba a través de la vigencia que hoy tienen aún en las altas esferas del estado brasilero donde se formulan las políticas del más alto nivel (Romero, et al. 2012, pág. 244). Sin embargo, a pesar de que la presentación de su trabajo tuvo lugar temprano en el siglo XX, no existió en el país el compromiso político sino hasta finales de los años noventa para llevar a cabo los cambios necesarios, para conseguir tales objetivos estratégicos regionales y globales (Roett 2010, pág. 128).

Lo anterior explica porque durante la mayor parte del siglo XX Brasil no brilló por su papel del líder en la región, ni se le consideró de alguna forma como un poder emergente. Si bien es verdad que dadas sus condiciones como un país “más grande” (en términos geográficos, poblacionales y económicos por ejemplo), marcaba una distinción considerable con sus vecinos, estas jamás se tradujeron en un liderazgo efectivo. Más aún, el país afrontó serios problemas para combatir la pobreza, alcanzar un grado suficiente de industrialización y lograr un performance económico suficiente como para hacer que los estadistas atendieran las ambiciones externas del país en términos geopolíticos y de seguridad.

2.2 Construyendo una potencia regional

A finales de siglo XX en la década de los noventa la idea del reposicionamiento de Brasil fue bien prevista y capitalizada por los gobiernos de los dos presidentes, que se convirtieron en los grandes reformadores del país y que iniciaron los primeros pasos hacia la consolidación de Brasil como una potencia en ascenso. El direccionamiento de las políticas conducidas por Cardoso y Lula estuvo marcada tanto por la influencia de la tradición geopolítica imperante, como por su interpretación de la coyuntura regional entre 1998 y 2008. Estos elementos definieron en gran medida la visión de la seguridad en Brasil que constaba de preocupaciones en dos dimensiones diferentes pero dependientes entre sí.

En la dimensión interna la principal preocupación fue la articulación económica, política, social y territorial, es decir, en los niveles necesarios para dar certeza y estabilidad al interior, para favorecer la acumulación de capacidades necesarias para incrementar el potencial defensivo del país. En la dimensión regional, la cuestión primordial fue la proyección de poder haciendo frente a los principales retos para consolidar el papel de Brasil como potencia en la región y de allí impulsar su rol

como actor en el escenario extra-regional. En el marco de esta dimensión, se hicieron prioritarios para el país en su visión de la seguridad dos temas:

Por un lado, el Amazonas como fuente principal de inseguridad para Brasil y la protección del Atlántico Sur como su área tradicional de poder e influencia y de otro lado, la consolidación de alianzas regionales que le permitan fortalecer su rol como líder en Suramérica. Brasil se ha definido tradicionalmente como un actor pacífico y respetuoso del derecho internacional, por lo que sus acciones no estaban dirigidas a la expansión de su poder sobre otros. En su visión de la seguridad, maximizar su capacidad defensiva le permite preservar la paz en el sistema internacional, mientras configura sus acciones para disuadir cualquier posible amenaza, en el marco de su búsqueda por alcanzar su interés nacional (Ministerio de Defensa de Brasil 2008, pág. 15).

Para comprender como se configuró esta visión de la seguridad entre 1998 y 2008, los siguientes párrafos analizan las reformas hechas por Cardoso y Lula, teniendo en cuenta la relación que guardaron con la visión geopolítica y el dilema de seguridad regional. Desde la perspectiva del realismo defensivo, ‘‘las capacidades materiales conducen la política exterior de los estados mediadas por los cálculos y las percepciones de los estadistas’’¹¹ (Taliaferro 2000, pág. 131). En este sentido, el análisis de las reformas de Cardoso y Lula presta especial atención a la acumulación de ciertas capacidades y su relación con el cambiante escenario de seguridad regional.

2.3 Las reformas de Cardoso

El restablecimiento de la democracia en 1985 en Brasil dio inicio a uno de los periodos más importantes en la historia del país por el gran número de cambios que empezarían a tener lugar en un muy corto periodo de tiempo. El fin del gobierno militar despertó muchas expectativas en torno al futuro político y económico brasileiro y el rol que jugaría ahora en el sistema internacional y en el espacio suramericano. Sin embargo, el periodo entre 1985 y 1994 estuvo marcado por la inestabilidad política y la desorganización económica, la profundización de la pobreza y la inequidad entre la población, lo que llevó a considerar este periodo de tiempo como la ‘‘década perdida’’ (Panizza 2000, pág. 503).

Fernando Henrique Cardoso asumió como presidente en 1994 y fue reelecto para gobernar un segundo periodo en 1998, las reformas realizadas durante su periodo como presidente

¹¹ Traducción libre del autor.

transformaron sustancialmente el rostro de Brasil. La cuestión fiscal y económica (sin duda las más delicadas y de mayor relevancia política), fueron los principales problemas que atacaría Cardoso a través del Plan Real que se convirtió en el símbolo del éxito de su gobierno (Smith y Messari 2001, pág. 62). En pocos años, logró controlar la hiper-inflación presente desde hacía una década, proveyó estabilidad macroeconómica gracias a la recuperación del sector manufacturero brasileiro, inició diferentes proyectos de modernización del sector industrial y llevó a un aumento del PIB de cerca del 17% entre 1994 y 1998 (Smith y Messari 2001, pág. 62).

La administración de Cardoso se desarrolló sobre 3 grandes ejes que modificaron la realidad interna del país. Por un lado, se inició un proceso de apertura internacional lejos del tradicional proteccionismo que había caracterizado al país, legado del modelo de Industrialización por Substitución de Importaciones. De otro lado, la Ley de Responsabilidad Fiscal fue introducida para generar un mayor control en las actividades del gobierno y traer un poco más de orden al sector público, de tal forma que se lograra controlar una de las principales fuentes de inestabilidad. Finalmente, el proceso de transformación productiva del país cobró fuerza avanzando en la modernización industrial de Brasil (Roett 2010, págs. 93-106).

La superación de ciertos obstáculos internos creados durante la década perdida para la proyección internacional de Brasil, empezaba a hacerse evidente en la redimensión del rol del estado brasileiro en el escenario regional y extra-regional. Desde la concepción del estado brasileiro, fortalecer su importancia en Suramérica sería el factor clave para asegurar la sólida proyección extra-continental del país a futuro (Reiz da Silva 2009, pág. 4). Por ende, temas claves para la seguridad regional empezaban a ser de gran importancia para el estado brasileiro, en especial en cuanto a la relación con sus vecinos (Reiz da Silva 2009, págs. 1-2).

En 1999 el gobierno de Cardoso reformó el Sistema Brasileño de Inteligencia, con la creación de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) a la cual le fue asignada desde la fecha la planeación, ejecución, coordinación, supervisión y control de la actividad de inteligencia en el país (ABIN 2014, Finalidad y Subordinación). Esta reforma obedeció en gran medida a la redimensión que desde el gobierno se le dio a la posición internacional del país. El enfoque de la ABIN estaba ahora mucho más volcada hacia la defensa de la soberanía nacional y a la atención de posibles amenazas externas contra el Estado de Derecho y la democracia brasileira (ABIN 2014, Finalidad y Subordinación).

La ampliación de las facultades de la ABIN y la dependencia de esta respecto del Gabinete de Seguridad Institucional, dan cuenta de la importancia que desde el gobierno de Cardoso adquirió la labor de inteligencia para la preservación del interés nacional de Brasil. Se creó un vínculo más estrecho entre el Ejecutivo y la ABIN estando esta última supeditada a la supervisión del Gabinete que depende del Presidente de la Nación (Ugarte 2005, págs. 23-24). Además, durante el gobierno de Cardoso se inició el desarrollo del Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM), conectando diferentes agencias de inteligencia para el monitoreo del Amazonas (Dreyfus 2003, pág. 4).

SIVAM que se implementó finalmente en año 2002, empleó diferentes equipos de alta tecnología como “(...) radares tridimensionales, equipos de interceptación de radio, vigilancia electrónica y aérea, etc” (Dreyfus 2003, pág. 4). Los temas de seguridad empezaron a cobrar mayor relevancia en la agenda internacional de Brasil, el entorno regional de principios del siglo XXI empezaba a complicarse y esta reforma del sistema nacional de inteligencia, es un síntoma de cómo empezaba a prepararse el país para los retos de seguridad del nuevo siglo.

2.4 Las reformas de Lula

Los 8 años de Cardoso en la Presidencia lograron restaurar la estabilidad interna de Brasil, las reformas del Plan Real junto con las otras que fueron llevadas a cabo para recuperar el tiempo perdido entre 1985 y 1994, tuvieron efectos duraderos y fueron aprovechadas Luiz Inácio Lula da Silva. Lula quien gobernó desde 2002 hasta 2010 tras ser reelegido en 2006, recogió los frutos del gobierno de Cardoso y continuó con la realización de las reformas necesarias para el posicionamiento del país como potencia emergente (Roett 2010, pág. 110).

La administración Lula inició profundos cambios estructurales al sistema de seguridad social (clave de los múltiples problemas fiscales de Brasil), mediante principalmente el programa Bolsa Familia. Este programa que benefició durante el primer mandato de Lula a cerca de 12 millones de familias, es señalado como uno de los principales elementos involucrados en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, además proveyó un mejor y mayor acceso a la educación pública en Brasil (Roett 2010, págs. 112-113).

La continuación y profundización de la modernización industrial y productiva de la economía brasileña continuó bajo la administración de Lula, que aprovechando el nuevo panorama económico de apertura del país, dinamizó el comercio internacional y direccionó los flujos de inversión tanto

extranjera como nacional a tres sectores claves: salud, educación y seguridad. Este conjunto de medidas profundizaron lo hecho por el gobierno de Cardoso, el crecimiento del PIB alcanzó niveles de 6% anual y se inició exitosamente un programa de reducción de la deuda extranjera mediante la potenciación de las exportaciones. Tal sería el éxito del programa, que en 2008 por primera vez Brasil tuvo la capacidad económica para hacer préstamos a otros estados. (Roett 2010, pág. 118).

Como su antecesor, Lula había identificado en el escenario regional su principal frente de acción internacional, potenciando el regionalismo económico y político suramericano mediante iniciativas como MERCOSUR y UNASUR con Brasil liderando ambas instituciones (Costa Vaz 2003, pág. 141). Durante el gobierno de Lula, la inseguridad y la tensión marcaron en buena medida el ambiente regional dada la delicada relación entre Venezuela y Colombia por las acusaciones mutuas a causa del tema guerrillero y la injerencia estadounidense. El tema amazónico se hizo mucho más sensible y relevante como lo había previsto la administración Cardoso, sin embargo, la agenda regional estaba mucho más marcada por los temas de seguridad.

Aunque fue analizado en el primer capítulo el plan de compras de armamento que inició el gobierno de Lula, cabe resaltar el énfasis de sus mandatos en la potenciación de las fuerzas armadas. Según las cifras del SIPRI en el año 2008 Brasil se ubicó en el lugar 12 en el ranking de países con los mayores presupuestos militares en el mundo con un gasto que se ubicó en USD 31.488 millones. Solo durante el periodo de Lula este presupuesto aumentó cerca de un 50% (10% anual desde 2005) que se manifestó en múltiples compras y la revitalización del sector industrial militar del país (WOLA 2009, pág. 8).

Múltiples lazos en temas de cooperación militar fueron además alcanzados por el estado brasileiro, siendo este uno de los grandes ejes de su actuación internacional. Particularmente llama la atención la relación con Francia y el acuerdo alcanzado para la fabricación conjunta de submarinos incluyendo los de propulsión nuclear. Este acuerdo que como otros en la región incluyó la compra de aviones y otro tipo de material bélico, tiene un componente bastante importante y diferenciador y es la transferencia de tecnología. A través de este tipo de acuerdos Brasil no solo demuestra su capacidad de compra sino que pretende incrementar su rol como fabricante y exportador de armas de alta tecnología a otros países (WOLA 2009, pág. 8).

Sumado a los asuntos militares, Lula impulsó la consolidación de su relación con los demás países BRIC, que actuaban como contrapeso en el sistema internacional a actores tradicionales como

Estados Unidos y la Unión Europea. Esta relación fue un elemento definitivo dentro de las alianzas internacionales de Lula, permitiendo al país jugar un rol importante en escenarios de diferente índole como las negociaciones de la Ronda de Doha y la modificación del Consejo de Seguridad de la ONU (Roett 2010, págs. 118-119). Esta actuación a través de los BRIC permitió a Brasil iniciar la proyección extra-regional tan necesaria desde la visión geopolítica del país.

2.5 Maximizar la capacidad defensiva de Brasil

Cuando se leen las acciones llevadas a cabo por Cardoso y Lula a la luz del trabajo hecho más de medio siglo atrás por el General Travassos y su predecesores, es posible discernir el importante grado de traducción que lograron en acciones efectivas los dos gobiernos, de la fórmula política y sus implicaciones para el país. Sin embargo, es imposible ignorar la volátil y creciente situación de inseguridad en Suramérica entre 1998 y 2008 como otro de los elementos definatorios de la visión de la seguridad de Brasil. La multiplicación de las capacidades armadas y de las alianzas internacionales de varios de sus vecinos, habían generado un gran reto en los cálculos de Cardoso y Lula para lograr el posicionamiento del país como potencia regional.

La relación entre la seguridad y la proyección internacional de Brasil es evidente. Tanto desde las formulaciones geopolíticas como desde la interpretación y las acciones de los estadistas, el posicionamiento del país como potencia debe conducir los esfuerzos del gobierno brasileiro y en este incrementar la capacidad defensiva del país juega un importante rol. En el marco de las condiciones regionales que Cardoso y Lula afrontaron durante sus mandatos, es posible rastrear no solo esta idea sino las acciones que se iniciaron para conducir a Brasil a este punto.

Las percepciones de ambos líderes de la situación en el escenario suramericano, resultaron en una lectura si se quiere acertada de las necesidades defensivas del país, pero no lograron ser suficientes para asegurar el lugar de Brasil en el escenario internacional como una potencia regional. Al final del primer capítulo, se hacía referencia a esta situación en la que pese a contar con diferentes condiciones estructurales como para considerarse un poder emergente, el papel de Brasil en la región lo ha llevado a considerarse un “líder sin seguidores”¹² (Malamud 2011, pág. 1). Parte de este problema como se analizaba en párrafos anteriores (que obedece a la configuración del dilema de seguridad), está ligado a otras dinámicas operantes al interior del país que a la vez están vinculadas a la coyuntura regional.

¹² Traducción libre del autor

Para el realismo defensivo, las políticas domésticas juegan un rol decisivo en la configuración de la política exterior de los Estados y en las estrategias que utilizan para alcanzar su interés nacional. En ausencia de una amenaza externa inmediata, los líderes afrontan mayores dificultades para movilizar los recursos domésticos en función de su política exterior (Taliaferro 2000, pág. 142).

Tomando lo anterior como punto de partida es posible entender la dificultad de Brasil para alcanzar sus ambiciones en el espacio regional. Para el gobierno de Cardoso, porque las condiciones de vulnerabilidad internas demandaban la atención completa del gobierno, en detrimento de una potenciación efectiva de su poder al exterior. Para el gobierno de Lula principalmente, porque la ausencia de tal amenaza externa inmediata complicaba la movilización de los recursos en función de sus ambiciones internacionales.

Si bien había una situación de creciente inseguridad en Suramérica producto del dilema de seguridad que se configuraba, desde el realismo defensivo y como se ha analizado en el caso suramericano, esta condición no crea necesariamente incentivos en los actores para perseguir políticas expansivas sino que puede devenir en estrategias puramente defensivas (Taliaferro 2000, pág. 129).

Como se ha evidenciado a lo largo de este trabajo, las cuestiones asociadas a la seguridad nacional tienen un impacto casi directo en otras esferas como el liderazgo político. Por las razones señaladas anteriormente, es posible comprender porque pese a que Brasil estuvo insertó dentro del dilema de seguridad y que se concentró como sus vecinos en la maximización de sus capacidades defensivas, no desarrolló una Estrategia Nacional de Defensa que dotara de coherencia la actuación brasilera en el ámbito de la seguridad.

Aunque desde el gobierno de Cardoso y Lula existieron propuestas respecto a la construcción de una Política Nacional de Defensa, no sería hasta el año 2008 que tomaría forma la primera de estas formulaciones en temas de seguridad. La Estrategia Nacional de Defensa de 2008 constituyó una respuesta a la transformación del escenario de seguridad regional y a la visión de seguridad imperante en este periodo de tiempo. A lo largo del siguiente capítulo, se profundiza en este punto en particular con el fin de comprender sus alcances e implicaciones para Brasil y para el entorno regional.

3. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DEFENSA DE BRASIL 2008

La formulación de la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 (END) fue un hecho completamente inédito en la historia del país. Nunca se había construido un documento que de forma sistemática y concreta definiera elementos tan importantes como los intereses, los desafíos o las amenazas para la seguridad nacional. Este documento sin precedentes marcó un hito en el desarrollo de Brasil y su entendimiento del mundo, definió de forma importante diferentes acciones en todos los niveles y orientó la coordinación institucional en las diferentes esferas del poder en el país (Saint-Pierre 2009, párrs. 1-5).

La primera aproximación a lo que finalmente se convirtió en la Estrategia Nacional de Defensa tuvo lugar en 1996 durante la presidencia de Cardoso, con la elaboración del primer documento declaratorio de la Política de Defensa Nacional (DPDN) (Saint-Pierre 2009, párr. 4). Para la década de los noventa la Ley de Seguridad Nacional de 1967 seguía siendo el principal referente en la definición de las acciones en éste ámbito, por lo que el DPDN adquiriría un gran valor en la labor de modernización, dar coherencia y definición de la seguridad en Brasil. Sin embargo, la ausencia de cambios y acciones concretas tanto en su proposición como en su ejecución, resultaron en una respuesta incompleta frente al complejo escenario de seguridad que afrontaba el país (Saint-Pierre 2009, párrs. 6-7).

Durante el gobierno de Lula la reformulación del DPDN en 2005 fue el más importante antecedente previo a la presentación de la Estrategia Nacional de 2008. Diferente al documento de 1996, este presentó una visión mucho más profunda respecto a las acciones que debían tomarse para hacer coincidir las necesidades de defensa del país, con las respuestas que efectivamente debían implementarse. El DPDN de 2005 se refería a varios aspectos que fueron retomados en septiembre de 2007, cuando se firmó el decreto mediante el cual se creó el comité encargado de la formulación de la END y que debía estar lista un año después para su ejecución (Saint-Pierre 2009, párr. 8).

El análisis de la END es crucial para comprender los alcances y las implicaciones tanto para Brasil como para sus vecinos suramericanos, de las decisiones y acciones que en esta se establecieron en el marco del cambiante escenario regional y del dilema de seguridad que se configuró entre 1998 y 2008. Teniendo en cuenta lo anterior, el presente capítulo analiza la END de tal forma que se rastreen

las principales respuestas a la situación regional y la búsqueda de Brasil por asegurar y consolidar su influencia en Suramérica.

Para lograr este objetivo, el capítulo se dividirá en dos partes diferentes. La primera presenta los lineamientos más relevantes de la END y el papel coordinador frente a los principales retos internos con respecto al escenario regional. La segunda analiza las principales acciones estratégicas de la END en los niveles estatal, hemisférico y regional. Se hace especial énfasis en el nivel regional y su relación con el dilema de seguridad en la región, evidenciando el nivel de influencia de este en la formulación de la Estrategia.

En ambas partes, el análisis se conducirá prestando especial atención a la acumulación de capacidades y haciendo uso de las principales premisas del realismo defensivo.

3.1 Lineamientos estratégicos y puntos clave de la Estrategia Nacional de Defensa

Además de los retos que presentaba para Brasil el cambiante entorno de seguridad regional, el país afrontaba una situación interna adversa para la consolidación de una estrategia de seguridad de las proporciones de la que fue presentada en 2008. Pese a contar con el presupuesto de defensa más grande en la región, los recursos eran insuficientes para el tamaño de las Fuerzas Armadas, la modernización y el mantenimiento de los medios de combate y el impulso de programas claves para el desarrollo de las capacidades disuasivas de Brasil (Saint-Pierre 2009, párr.18).

Sumado a ello, se identificó una dependencia tecnológica del material para la defensa por parte de países desarrollados causada por la falta de planificación nacional, para el desarrollo de la tecnología y la industria necesaria para equipar a las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa de Brasil [MDB] 2008, pág. 45). Pese a que la creación del Ministerio de Defensa se dio durante la administración de Cardoso en 1999, no existió una participación activa del gobierno central en los temas de defensa, tradicionalmente tratados por los mandos militares (Saint-Pierre 2009, párrs. 19-23). Esta condición obstaculizó el involucramiento del gobierno central, incrementando la vulnerabilidad estructural de la defensa, que no contaba con una articulación ni planeación adecuada.

El comité ministerial creado para la formulación de la Estrategia involucró a los Ministerios de Estado de Defensa, de Planificación, de Presupuesto y Gestión, de Hacienda de Ciencia y Tecnología y a los comandantes del Ejército, la Marina y la Aeronáutica, lo que permite dimensionar la ambición del gobierno central por definir de forma más concreta los intereses del estado brasileiro

(MDB 2008, pág. 5). La END estuvo por ende pensada para trascender el horizonte inmediato de tiempo y preparar a Brasil para defenderse ante cualquier amenaza y agresión (MDB 2008, pág. 8).

Los puntos que se abordan a continuación, deben ser vistos desde la óptica de la visión de la seguridad que se había configurado en Brasil entre 1998 y 2008, teniendo en cuenta los retos externos que habían emergido para el país desde su entorno regional. El realismo defensivo se concentra en el análisis de los factores materiales como determinantes en la configuración del comportamiento de los estados (Taliaferro 2000, pág. 137). Por ello, los párrafos siguientes se refieren a los elementos claves que desde la END estaban dirigidos a la acumulación y el desarrollo de capacidades necesarias en Brasil, para su proyección de poder.

El principio orientador de la END fue la independencia en el desarrollo de las capacidades sensibles para la defensa nacional como la tecnología y los recursos físicos y humanos, que le permitan a Brasil sin ejercer hegemonía o dominación engrandecerse sin imperar. Esta independencia estableció una relación inseparable entre la END y la Estrategia Nacional de Desarrollo identificando la necesidad en Brasil de defender su propio modelo de desarrollo, ante la amenaza que representaban los actores externos (MDB 2008, pág. 8).

La END fue enfática en su formulación, al señalar la disuasión como la principal directriz para orientar las acciones que se propusieron a lo largo del documento. La acumulación de capacidades armadas estaba dirigida a la protección de las fronteras terrestres, la denegación del uso del mar territorial a cualquier potencial enemigo y el control del espacio aéreo brasileiro (MDB 2008, pág. 11). Pese a que la END reconoce que Brasil no tiene enemigos respecto a los cuales estructurar su potencial estratégico, debe hacerlo respecto a sus capacidades, una fórmula que le permite promover el mantenimiento de la paz pero estar preparado para la guerra (MDB 2008, pág. 15)

La END se desarrolló sobre 3 ejes fundamentales que pretendían financiar, equipar y transformar completamente las Fuerzas Armadas. El primer eje, fue la reorganización de las Fuerzas Armadas de tal forma que el ejército, la marina y la fuerza aérea operaran en red para el cumplimiento de sus atribuciones en la defensa del interés nacional brasileiro, bajo la triada del monitoreo y control, movilidad y presencia en el territorio (MDB 2008, pág. 11). La END dispuso la coordinación de los diferentes Estados Mayores para asegurar la actuación conjunta de las 3 fuerzas (ejército, marina y fuerza aérea), de tal forma que aún en los tiempos de paz Brasil cuente con “Fuerzas Armadas equipadas, articuladas y adiestradas” (MDB 2008, pág. 49).

Esta reorganización demandó además el incremento de poder de combate en cada una de las fuerzas para dar credibilidad a la capacidad disuasiva del país, el desarrollo de medios para perfeccionar la labor de vigilancia y que facilitaran entre otras la movilidad y la presencia militar en el vasto territorio. El tema crucial en este punto fue la región Amazónica, se reconoció la distribución inapropiada de los efectivos y de los medios de monitoreo en el territorio y se enfatizó en la vulnerabilidad que a causa de esta generaba para Brasil el Amazonas. El Atlántico Sur fue también señalado como un espacio en el cual debía incrementarse la presencia militar por su importancia estratégica (MDB 2008, pág. 49).

El segundo eje, fue la reorganización de la industria nacional de material de defensa, de tal forma que se ajustara a la demanda de sus Fuerzas Armadas (MDB 2008, pág. 12). La suficiencia tecnológica en el campo de la defensa es un tema de importancia crucial dentro de la END, reconoce la necesidad que tienen las Fuerzas Armadas de un complejo industrial nacional de vanguardia que asegure la autonomía del país en la definición de la adquisición, desarrollo y uso del material de defensa (MDB 2008, pág. 39). Para lograr tal objetivo la END estableció diferentes cursos de acción que giran en torno a este segundo eje:

En primer lugar, la formación del recurso humano necesario para el desarrollo de tales capacidades defensivas en el país. Y en segundo lugar, impulsar acuerdos internacionales en los que Brasil sea socio y de ninguna forma comprador o cliente, en los cuales se establezcan mecanismos de transferencia de tecnología mientras se empieza a reducir el volumen de compras de material de defensa extranjero (MDB 2008, pág. 36).

El interés principal en este punto de la Estrategia es el “ (...) desarrollo de un complejo militar-universitario-empresarial capaz de actuar en la frontera de tecnologías que tendrán siempre utilidad dual, militar y civil” (MDB 2008, pág. 37). La multiplicación de capacidades que se persiguió en este tema en particular, es de gran relevancia como pilar de la defensa nacional en toda su expresión.

El tercer y último eje, fue la reforma a la composición de las Fuerzas Armadas. Desde la perspectiva de la seguridad desarrollada en la END, el mantenimiento y refuerzo del servicio militar obligatorio es “ (...) la más importante garantía de la defensa nacional” (MDB 2008, pág. 39). En cuanto a su composición, se estableció la incorporación de cada vez más efectivos provenientes de la

clase trabajadora, pese a que las Fuerzas Armadas deben contar con representación de personas oriundas de todas las clases sociales (MDB 2008, pág. 19)

El argumento usado para sustentar tal reforma a la composición de los efectivos tiene dos caras. De un lado, incrementar el tamaño que deberían tener las Fuerzas Armadas para cumplir todas las labores que demanda el monitoreo, la movilidad y la presencia de y en el extenso territorio. De otro lado, formar más soldados profesionales y menos reclutas (MDB 2008, pág. 39).

Previendo la condición de Brasil como un país pacífico y sin un conflicto interno que demande un ejército demasiado grande y en operación constante, la END estableció la institución parcial del Servicio Civil. Mediante este se aseguró que los reservistas inactivos, se desplazaran a diferentes partes del país en especial a las zonas más alejadas para contribuir con el trabajo a las comunidades mientras reciben entrenamiento militar básico (MDB 2008, pág. 39). Este es un claro intento por minimizar la vulnerabilidad de poder relativo de combate que tiene el país frente a otros actores en la región como Colombia, con un ejército activo y en combate mucho más numeroso.

Esta reforma a la composición de las Fuerzas Armadas tuvo un elemento innovador respecto al involucramiento de la sociedad en general, que desde el gobierno se transmitió en la END. El documento que señala la educación como un sector importante en las acciones que desarrollen el potencial defensivo del país, destacó la formación de expertos civiles en asuntos de defensa como un punto clave dentro de esta tarea. Las universidades y los centros de pensamiento y la Escuela Superior de Guerra son las instituciones llamadas a apoyar esta formación de expertos.

La END previó la necesidad de fortalecer sobre los lineamientos de los 3 ejes fundamentales, 3 sectores estratégicos esenciales para el desarrollo de las capacidades defensivas de Brasil. El primero es el sector espacial, en el cual se señalaron como principales objetivos la fabricación de satélites y otras tecnologías que favorezcan el trabajo de comunicación, vigilancia y coordinación de las Fuerzas Armadas. El segundo es el sector cibernético, el país debe ser capaz de desarrollar tecnologías que tengan aplicaciones en múltiples sectores desde el militar al industrial, involucrando al educativo y a la sociedad civil en general (MDB 2008, pág. 33).

El tercer sector es el nuclear, señalado en la END como uno de los de mayor importancia no solo para la defensa sino también para el desarrollo del país. Desde la perspectiva de la Estrategia, el compromiso de Brasil con la paz internacional, el cumplimiento del Tratado de No Proliferación y el

mantenimiento de Suramérica como una región libre de armas nucleares, no puede privar al país del desarrollo de la tecnología nuclear (MDB 2008, pág. 33).

3.2 El papel coordinador de la END

Durante el segundo capítulo se realizó una caracterización respecto a la visión de la seguridad que se había configurado en Brasil entre 1998 y 2008 y como los gobiernos de Cardoso y Lula, iniciaron un proceso de modificaciones estructurales camino a cumplir las necesidades de tal visión de la seguridad. Al analizar en conjunto los diferentes lineamientos de la END que se han caracterizado en párrafos anteriores, se hace evidente el valor que la Estrategia tuvo como respuesta a los principales retos para la defensa y las ambiciones regionales y extra-regionales de Brasil.

Dentro de la visión de la seguridad se había identificado la ausencia de articulación interna que obstaculizaba el desarrollo de acciones efectivas que condujeran a afrontar los retos regionales. En los párrafos anteriores, que hicieron referencia a los aspectos más relevantes de la formulación estratégica de la END en su dimensión interna, se pueden rastrear los principales lineamientos para dar respuesta a la ausencia de articulación económica, política, social y territorial de Brasil.

Desde la perspectiva del realismo defensivo, la política interna puede constreñir la habilidad de un estado para configurar su respuesta frente al escenario externo (Taliaferro 2000, pág. 142). Leídos en conjunto, los lineamientos de la END están direccionados a la articulación interior de todos los sectores posibles con miras a potenciar la capacidad defensiva del país en todos los ámbitos posibles. La coordinación del sector militar, el industrial y el involucramiento de la sociedad en su conjunto, permitiría superar los obstáculos internos posibilitando a Brasil iniciar la acumulación de capacidades necesarias para responder al cambio en la estructura de poder regional.

El desarrollo de estrategias ofensivas o defensivas depende en gran medida del control y el acceso que tiene un estado a su territorio y a los recursos que dentro de este se encuentran (Taliaferro 2000, pág. 139). La naturaleza defensiva de la END tanto en su definición como en su formulación, está ampliamente influenciada por la ausencia de esta condición de cohesión y control territorial, vital para la persecución de los intereses regionales de Brasil. La transformación de las Fuerzas Armadas tanto en su distribución, composición y material de guerra como fue expuesto anteriormente, no está menos que dirigida a atender esta preocupación dentro de la visión de la seguridad.

La mejoría del poder de fuego de las Fuerzas Armadas debería favorecer el desarrollo de estrategias defensivas, disuadiendo a los posibles atacantes al anticipar los costos y riesgos de iniciar acciones ofensivas (Taliaferro 2000, pág. 139). La END se desarrolla de forma importante sobre esta idea, atendiendo a la vez las necesidades identificadas en la visión de la seguridad de la articulación interna para la persecución de intereses externos. La coordinación de la industria y el sector educativo para asegurar la independencia tecnológica del país, es la protagonista para garantizar la acumulación de capacidades armadas en este sentido.

Esta mejora en el poder de fuego, se ve claramente reforzada cuando el estado es capaz de producir su propio material de defensa y es menos dependiente de las compras internacionales. El principio de independencia que orienta primordialmente la END está encaminado justamente al desarrollo de la autonomía brasilera, en el dominio de la tecnología y el conocimiento para satisfacer las necesidades armadas de la defensa. El resultado esperado es la proyección de poder que asegure la persecución de su modelo de desarrollo, apoyada por la potenciación de sus capacidades disuasivas sin olvidar la condición de Brasil como un país pacífico.

El papel coordinador de la END es perceptible a lo largo del planteamiento de sus lineamientos generales, formulando respuestas a los principales retos en la dimensión interna de la visión de la seguridad. La acumulación de capacidades militares y políticas que se propone tiene una clara relación con los retos que emergieron en el marco del dilema de seguridad entre 1998 y 2008, revelando la relación que guarda la dimensión interna con la externa en la visión de la seguridad. Sin embargo, para comprender el alcance la END en su formulación es necesario analizar las acciones propuestas para ser desarrolladas en los diferentes niveles de la estrategia.

3.3 Acciones estratégicas en el nivel estatal y hemisférico

La END se desarrolló en dos grandes bloques, el primero refiriéndose a su formulación estratégica que ha sido hasta este punto del capítulo analizada, concentrándose en los lineamientos más importantes en el ámbito nacional dejando a propósito de lado, aquellos de orden hemisférico y regional para ser abordados ahora. Los siguientes párrafos analizan el segundo gran bloque de la END: las acciones estratégicas, prestando especial atención a los retos producto de la configuración del dilema de seguridad en la región. Este análisis se concentra en los principales supuestos del realismo

defensivo, respecto a la importancia de los factores materiales, los modificadores estructurales y las percepciones de los estadistas en la definición del comportamiento de los estados.

Las acciones estratégicas en el nivel regional se analizan en función del reto a la supremacía militar y al liderazgo político de Brasil, identificados en el primer capítulo de esta monografía.

El nivel estatal es uno en los que más ambiciona la END en términos de acciones estratégicas. La Estrategia establece la coordinación de los Ministerios de Hacienda, de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, de Ciencia y Tecnología, de Planificación y de presupuesto en conjunto con las Fuerzas Armadas para garantizar el flujo continuo de recursos para la fabricación y desarrollo del material de defensa (MDB 2008, pág. 57). Entre la extensa lista se destacan:

(...) aeronaves de caza y transporte, submarinos convencionales y de propulsión nuclear, armamentos inteligentes, como misiles, bombas y torpedos, vehículos aéreos no tripulados, radares, equipos y plataformas de guerra electrónica, helicópteros para el transporte de tropa, para el aumento de la movilidad táctica y helicópteros de reconocimiento y ataque (...), sensores ópticos y electroópticos (...) satélites de comunicación y monitoreo ambiental (MDB 2008, págs. 57-58).

El impulso al desarrollo científico y tecnológico que le permita a Brasil la autonomía en la fabricación de material defensivo de vanguardia, es una de las acciones más emblemáticas dentro de la END. El reto a la supremacía militar regional del país influyó de forma importante en la urgencia de plantear la reforma de la industria brasilera, para la producción de las capacidades armadas necesarias que hicieran contrapeso al poder militar creciente en Chile, Venezuela y Colombia. Este impulso científico y tecnológico incluyó también el cambio del sector educativo (principalmente de las universidades), para asegurar el dominio futuro del conocimiento necesario en la producción de material de defensa (MDB 2008, pág. 54).

Esta transformación profunda en el sector industrial, militar y educativo estuvo completamente orientada a atender dos de las necesidades más importantes identificadas en la visión de la seguridad de Brasil. Por un lado, potenciar la capacidad disuasiva del país con diversos y tecnológicamente avanzados medios para tal fin y de otro lado, el control y monitoreo territorial. Aunque no se señala puntualmente, la acumulación de capacidades armadas tiene como fin favorecer la presencia de las Fuerzas Armadas en el territorio, mediante el desarrollo de los medios para movilizarse rápidamente a cualquier teatro de operaciones (MDB 2008, pág. 11).

Lo anterior, lleva nuevamente al valor que la END concede al recurso humano a lo largo de toda su formulación, estableciendo el fortalecimiento del servicio militar obligatorio como crucial

para la defensa del país, reduciendo el número de reclutas en favor del número de soldados profesionales (MDB 2008, pág. 39). La necesidad de más hombres para custodiar las regiones fronterizas y fortalecer la presencia estatal en las regiones, sin duda motiva tal acción estratégica dentro de la END. Sin embargo, dentro del documento se reconoce la vulnerabilidad que supone un alto número de efectivos sin el adiestramiento militar adecuado para hacer frente a las necesidades defensivas del país.

La supremacía militar de Brasil no solo estaba siendo minada por las compras de sus vecinos y el rezago tecnológico en el que empezaba a quedarse en cuanto a su material de defensa, sino que pesaba la cuestión de la preparación de los efectivos en situación de combate. La principal fuente de inseguridad en este sentido, provenía de Colombia que contaba con una superioridad relativa de combate, con un ejército más numeroso y en constante actividad. Chile y Venezuela, con ejércitos menos numerosos pero cada vez mejor entrenados en el uso de armamento más moderno, se convirtieron en una fuente de inseguridad creciente.

Las acciones estratégicas propuestas para el nivel hemisférico, dan cuenta de las aspiraciones de Brasil por insertarse como un actor de mayor relevancia en el sistema internacional. Particularmente, se señala el Atlántico Sur y la Antártida como los principales escenarios en los que el país debe incrementar su involucramiento (MDB 2008, pág. 65). En el primer caso, por la necesidad de proyectar poder sobre su principal litoral asegurando el lugar de Brasil en el principal corredor comercial internacional.

En el segundo caso, porque en vista de la importancia estratégica que tiene el continente antártico y de su ambición a consolidar su papel de potencia regional, previo a jugar un rol más relevante en el escenario internacional, Brasil se involucró en estos temas que no pueden serle ajenos en el marco de sus aspiraciones (Gómez García 2005, pág. 147). Llama la atención el posible choque intereses que esto pudiera generar en Suramérica, con la posición chilena frente a la Antártida y su interés por preservar su presencia en esta de la forma en la que lo ha logrado.

La participación del país cada vez de forma más activa en misiones de paz según los lineamientos de las Naciones Unidas, con particular énfasis en la región también es establecida en la END y es consecuente con el papel que aspira tener Brasil (MDB 2008, pág. 17). Las acciones conducidas en el nivel hemisférico están directamente ligadas al éxito de las acciones que pueda tener

las que se definieron en el regional, debido a la necesidad de un escenario suramericano estable que respalde tal nivel de proyección brasilera.

Como se ha señalado, el dilema de seguridad que se configuró con Chile, Venezuela y Colombia no fue un elemento ajeno sino más bien constitutivo dentro de la formulación del documento. La END definió la estabilidad regional como el objetivo primordial en el espacio suramericano, reconociendo la existencia de condiciones adversas para los intereses de seguridad de Brasil y la ausencia de mecanismos de integración efectiva en la región. Los retos que emergieron a raíz de las acciones de sus vecinos y que fueron identificados durante el primer capítulo, son como en los niveles de la Estrategia analizados hasta este punto, claves para comprender la configuración de las acciones.

3.4 Acciones estratégicas en el nivel regional

La influencia del dilema de seguridad en la región reflejó su severidad en la formulación de las acciones en el nivel regional de la END. Evidenciar tal situación se facilitará con el análisis de las acciones que respondieron efectivamente a los retos para la seguridad emergidos en el escenario suramericano. Los siguientes párrafos, señalan la relación de la END con los dos principales retos que emergieron para Brasil: el reto a la supremacía militar y al liderazgo político.

Como se había señalado en el nivel nacional de la Estrategia, el desarrollo propio y rápido del material de defensa hacía frente a la vulnerabilidad del país en cuanto a su poder militar, con respecto al crecimiento del mismo en Chile, Venezuela y Colombia. Sin embargo, la END identificó que este reto a la supremacía militar también se replicaba en cuanto a la proyección de poder de Brasil sobre la región Amazónica identificada como el punto de preocupaciones más agudas para el país. Por lo tanto, la reorganización de los 3 componentes de las Fuerzas Armadas de forma que incrementaran su presencia en el Amazonas y sus vertientes, a lo largo de la frontera con sus vecinos y sobre todo el espacio aéreo amazónico fue el elemento clave en este punto (MDB 2008, págs. 13-14).

Incrementar el poder militar de Brasil para contrarrestar el cambio en la distribución relativa de capacidades que generaron las acciones emprendidas por sus tres vecinos, estuvo a la vez acompañado por acciones caracterizadas por el acercamiento con estos. Dentro de las acciones estratégicas a nivel regional, el eje transversal identificado para mantener la estabilidad suramericana fue la cooperación. Desde la perspectiva del realismo defensivo, bajo ciertas condiciones los estados

adoptan una conducta más orientada hacia cooperación que hacia la competencia, desarrollando estrategias más moderadas en la persecución de sus intereses (Taliaferro 2000, pág. 139).

Como se analizó durante el primer capítulo, estas condiciones como la ausencia de barreras defensivas naturales, la falta de profundidad estratégica en las formulaciones defensivas y de la capacidad industrial suficiente para satisfacer las necesidades de las Fuerzas Armadas de Brasil, sumadas a la adversidad del control del territorio explican en buena medida el desarrollo de acciones defensivas. La END estableció la profundización de los mecanismos de cooperación amazónicos existentes y la creación de nuevos enfocados en el tema explícito de la seguridad. El liderazgo de Brasil debía ser claro en estos así como su mayor participación en cuanto al involucramiento de los componentes militares necesarios para afrontar cualquier posible amenaza (MDB 2008, pág. 15).

Los mecanismos bilaterales de cooperación con otros vecinos entre los cuales se encontraba Chile, ejemplifican la búsqueda por parte de Brasil de reducir la incertidumbre en sus relaciones con otros actores suramericanos (MDB 2008, pág. 16). En el caso chileno, la ausencia de un vínculo territorial dificultaba el rol que pudiera jugar la influencia brasilera en la configuración de sus acciones en temas de seguridad y en su persecución por crear un polo de poder al sur de la región. Por ello, los mecanismos bilaterales podrían jugar un papel importante para acercar a Chile a la órbita de poder de Brasil.

La conjugación de ambos elementos no solo iba a permitir la acumulación de capacidades necesarias para asegurar la primacía militar de Brasil en la región y con ello afectar la balanza de poder, sino además favorecer la proyección de poder sin coacción. La END se caracterizó por su naturaleza claramente defensiva frente al reto que para su poder militar, significaron las acciones chilenas, venezolanas y colombianas entre 1998 y 2008.

No hay una respuesta en la END más clara a los retos en el escenario suramericano que impulsar la consolidación de UNASUR y el establecimiento del Consejo Suramericano de Defensa (CSAD). Esta iniciativa liderada por Brasil abiertamente en la región durante 2008, es el elemento crucial dentro de la visión de la seguridad que le permitirá mediante la promoción de la cooperación a través de una institución internacional, ejercer el liderazgo político regional del cual carecía. Para comprender esta idea, es necesario analizar las dos esferas en las cuales el CSAD iba a tener efectos importantes en la estructura regional de poder, desde la perspectiva de la END.

Por un lado, la esfera del poder militar. La Estrategia estableció la importancia de consolidar estos mecanismos de integración regionales que busquen estimular la cooperación militar con énfasis en temas asociados a la investigación y desarrollo de la industria conjunta de material de defensa (MDB 2008, pág. 17). Así mismo, la Estrategia planteó como necesaria la exclusión de agentes externos en este proceso de integración de las bases industriales de defensa y la futura eliminación de las compras de armas fuera de la región (MDB 2008, pág. 18).

Considerando que Brasil es el único país en Suramérica con una industria de material de defensa realmente consolidada y que la END estableció el fortalecimiento robusto y acelerado de la misma, las formulaciones del documento llevarían a un escenario en el cual Brasil lideraría tecnológica y militarmente la región. Esta situación permite introducir la otra esfera que de forma importante afecta la consolidación del CSAD, la esfera del poder político.

La autonomía regional que se esperó en cuanto a la producción de material de defensa, buscaba en gran medida reducir la influencia que tenían agentes externos en la configuración de las lógicas de la seguridad en Suramérica. El mecanismo consultivo que se planteó fuera el CSAD, estaba destinado también a la prevención y atención de conflictos en la región con miras a buscar una proyección compartida de amenazas y desafíos para la seguridad (Saint-Pierre 2009, párr. 32). Este nivel de integración le permitiría a Brasil fijar los temas más relevantes en el marco de su visión de la seguridad, impulsando otros mecanismos de cooperación en diferentes aspectos extendiendo así su influencia en la región.

La gravitación política que se esperaba generar con la consolidación del CSAD, buscaba acercar a Chile, Venezuela y Colombia claramente afectados por la relación con sus aliados extra regionales y la configuración de sus propios focos de poder militar. Reducir la incertidumbre en cuanto a sus intereses en el ámbito de la seguridad y coordinarlos alrededor de los brasileros, sería facilitado a través del CSAD, contribuyendo a la defensa de Brasil en un escenario más política y militarmente estable.

Es imposible comprender la END por separado, cada uno de los niveles complementa el anterior, son un reflejo de la visión de la seguridad de Brasil y de las percepciones que los estadistas tuvieron, frente a los retos más importantes para el país entre 1998 y 2008. Pese a que existieron una gran cantidad de condiciones que inspiraron la formulación de la Estrategia, el dilema de seguridad

con Chile, Venezuela y Colombia tuvo una influencia importante en la definición de los lineamientos y las acciones estratégicas planteadas.

Ahora planteada la Estrategia Nacional de Defensa, los retos tanto internos como regionales para Brasil no se acaban y por el contrario se transforman y multiplican. Con seguridad los esfuerzos del estado brasileiro seguirán estando conducidos a la maximización de sus capacidades materiales, para lograr la tan anhelada proyección de poder en la región apoyado en su visión geopolítica y en las necesidades defensivas de Brasil. Sin embargo, a la formulación le sigue la aplicación y ejecución efectiva de la ambiciosa estrategia que va a demandar como nunca antes, coordinación institucional en todos los niveles, el uso apropiado de recursos para lograr lo propuesto y el manejo pragmático y eficiente de las relaciones internacionales del país.

El reto más grande desde el ámbito interno provendrá como en décadas anteriores de la existencia del compromiso político necesario, para convertir en acciones efectivas lo que fue expuesto en el papel. Las percepciones de los estadistas jugarán en la aplicación de la END un papel crucial más allá de la acumulación de las capacidades materiales. Desde el ámbito regional, el reto más importante será traducir en liderazgo efectivo lo que en papel han expresado tanto los teóricos de la escuela geopolítica brasileira como los reformadores del país mediante la END. Sumado a ello, el éxito durante la fase de aplicación de la estrategia depende en gran medida de la estabilidad política de la región y de la influencia que pueda tener Brasil para contribuir con esta.

4. CONCLUSIONES

Tras el análisis conducido a lo largo de los tres diferentes capítulos presentados anteriormente, surgen alrededor de lo discutido las siguientes conclusiones en cuanto a los aspectos tratados en los mismos. En primer lugar, el dilema de seguridad regional que se configuró entre Chile y Venezuela y Colombia de un lado y Brasil de otro lado, entre 1998 y 2008, influyó en gran medida sobre los aspectos más relevantes de la formulación de la Estrategia Nacional de Defensa Nacional. En este sentido, la END dio respuesta a los dos principales retos que emergieron para Brasil desde el escenario suramericano.

De un lado, el reto a la supremacía militar que impulsó la transformación de la industria nacional del material de defensa (punto vital de toda la Estrategia), asegurando además el desarrollo tecnológico y educativo necesario para tal cambio. En este mismo punto, generó la necesidad del reposicionamiento de las Fuerzas Armadas y de las diferentes capacidades defensivas en la región Amazónica primordialmente, identificada como principal fuente de vulnerabilidad para Brasil.

De otro lado, el reto al liderazgo político regional que generó la necesidad de impulsar mecanismos de integración y cooperación tanto multilaterales como bilaterales, en ausencia de la proyección de poder suficiente que le permitiera influir de forma suficiente en Suramérica como para consolidarse como potencia regional. Dentro de toda la formulación de la END, la formalización del Consejo Suramericano de Defensa liderado por Brasil es la acción que mejor representa el grado de influencia del dilema de seguridad en el documento.

En segundo lugar, el Consejo materializa las formulaciones del realismo defensivo respecto a las implicaciones del dilema de seguridad en las estrategias conducidas por los estados, permitiendo a Brasil mediante acciones defensivas y orientadas hacia la cooperación, proyectar su poder en la región. El incremento en sus capacidades armadas sumado al liderazgo político que esperaba lograr, condujeron en gran medida las acciones estratégicas en todos los niveles de la END con el propósito de dar respuesta al dilema de seguridad regional, fundamentalmente con la consolidación del CSAD.

En tercer lugar, el realismo defensivo fue a lo largo del desarrollo de los capítulos un marco analítico amplio y bastante oportuno para conducir el análisis del dilema de seguridad regional y su relación con la END. La completitud de esta teoría, radicó en cuatro puntos clave: el primero, la consideración del dilema de seguridad y las implicaciones que tuvo en el comportamiento de Chile,

Venezuela, Colombia y Brasil. El segundo, el enfoque en los factores materiales como elementos definitivos en la conducción de las políticas estatales y en el comportamiento internacional de estos estados. El tercero, la consideración de las percepciones de los estadistas señalando que sin estas, los factores materiales por si solos no explican la persecución de uno u otro tipo de políticas.

El cuarto, es la relación que establece entre los diferentes niveles de análisis por ejemplo entre el estatal y el regional, al señalar que la política doméstica tuvo un impacto substancial en la respuesta de estos estados en el escenario suramericano. Estos elementos claves de la teoría, que proporcionaron el marco analítico a través del cual fue conducido el análisis en los párrafos anteriores, revelan el alcance del realismo defensivo.

En cuarto y último lugar, el análisis permitió arrojar importantes conclusiones respecto a la relación del dilema de seguridad regional con la formulación de la Estrategia Nacional de Defensa de 2008. La complejidad del escenario suramericano, impide señalar la relación aquí expuesta como la única existente. La diversidad de fenómenos y la multiplicidad de relaciones que se tejen entre Chile, Venezuela, Colombia y Brasil más allá de los temas puramente de seguridad, dan cuenta de una situación que obedeció a diferentes causas. Gracias a este análisis se espera ofrecer parte de la explicación de la misma y contribuir de tal forma con el debate en torno a estas cuestiones en Suramérica.

BIBLIOGRAFÍA

Roett, R. (2010). *The New Brazil*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Travassos, M. (1978). *Proyección Continental de Brasil*. México: El Cid.

Capítulos de libros

Smith, W., Messary, N. (2001). Democracy and Reform in Cardoso's Brazil: Caught between Clientelism and Global Markets? En: J. Stark. (Ed.), *The challenge of change in Latin America and the Caribbean* (59-110). Miami: University of Miami.

Stein, S., Stein, B. (1993). El siglo XVIII. En: *La Herencia Colonial de América Latina* (83-120). Nueva York: Oxford University Press.

Valencia, Judith. (2004). Venezuela se desenvuelve en territorio minado. En: Presidencia de la República (Ed.) *Para Comprender la Revolución Bolivariana* (105-114). Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República

Publicaciones periódicas académicas

Brun, E. (2009). Iran's Place in Venezuelan Foreign Policy. En: *Iran in Latin America Threat or "Axis of Annoyance"?*, (23), 35-50. Disponible en: http://wilsoncenter.org/sites/default/files/Iran_in_LA.pdf

Cadena, J. L. (2011). La Geopolítica en Sudamérica: Conflictos Potenciales y Efectos Globales. Alicante: Instituto Interuniversitario de Geografía. En: *Investigaciones Geográficas*, (55), 113-133. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-geopolitica-en-sudamerica-conflictos-potenciales-y-efectos-globales/>

Costa Vaz, A. (2003). El gobierno de Lula ¿Una nueva política exterior?. En: *Revista Nueva Sociedad* (187), 139-152. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3147_1.pdf

- Fagundes, P. (2007). The Dialectical Nature of Security and Integration in South America. En: *Policy: issues and actors*, 20 (9), 76-89.
- Gómez García, M. (2005). Geopolítica Sudamericana y la Antártica ¿Confrontación o cooperación? En: *Revista de la Marina de Chile*, (2), 138-157. Disponible en: <http://revistamarina.cl/revistas/2005/2/gomez.pdf>
- Jervis, R. (1978). Cooperation under the Security Dilemma. En: *World Politics*, 30 (2), 167-214. Disponible en: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/trachtenberg/guide/jervissecdil.pdf>
- Langue, F. (2006). Petróleo y revolución en las Américas. Las estrategias bolivarianas de Hugo Chávez. En: *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 29, 127-152. Disponible en: http://www.flacsoandes.org/internacional/publi_acade/venezuela/03langue_frederique.pdf
- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. En: *Latin American Politics and Society*, 53 (3), 1-24. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x/abstract>
- Meneses, E. (1981) Estructura Geopolítica de Chile. En: *Revista de Ciencia Política* *Revista de Ciencia Política*, 3 (1 y 2), 105-161. Disponible en: http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/08/05_vol_03_1_2.pdf
- Panizza, F.(2000) Is Brasil Becoming a “Boring” Country?. En: *Bulletin of American Research*, 19 (4), 501-525. Disponible en: <http://www.jstor.org.ez.urosario.edu.co/stable/10.2307/3339533?Search=yes&resultItemClick=true&searchText=is&searchText=brazil&searchText=becoming&searchText=a&searchText=boring&searchText=country&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3Dis%2Bbrazil%2Bbecoming%2Ba%2Bboring%2Bcountry%26amp%3Bacc%3Don%26amp%3Bwc%3Don%26amp%3Bfc%3Doff>

- Rojas, D. (2009). El taller del imperio global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008). En: *Análisis Político*, 22 (65), 111-126. Disponible en: <http://www.oalib.com/paper/2530384#.U6Isyig9Rp0>
- Romero, M., Peña, R., Gonzales, P (2012). Brasil: raíces geopolíticas y actual influencia en expansión. En: *Política y Cultura*, 37, 233-253. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422012000100011&script=sci_arttext
- Saint-Pierre, H. (2009). La Defensa en la Política Exterior de Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. En: *Real Instituto El Cano*, Documento de Trabajo 50. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009
- Taliaferro, J. (2000). Security Seeking under Anarchy – Defensive Realism Revisited. En: *International Security*, 25 (3), 128-161. Disponible en: <http://www.jstor.org.ez.urosario.edu.co/stable/10.2307/2626708?Search=yes&resulttlemClick=true&searchText=Security&searchText=Seeking&searchText=under&searchText=Anarchy&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3DSecurity%2BSeeking%2Bunder%2BAnarchy%2B%26amp%3Bacc%3Don%26amp%3Bwc%3Don%26amp%3Bfc%3Doff>
- Waltz, K. (1993). The Emerging Structure of International Politics. En: *International Security*, 18 (2), 44-79. Disponible en: <http://www.jstor.org.ez.urosario.edu.co/stable/10.2307/2539097?Search=yes&resulttlemClick=true&searchText=the&searchText=emergin&searchText=structure&searchText=of&searchText=international&searchText=politics&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3Dthe%2Bemergin%2Bstructure%2Bof%2Binternational%2Bpolitics%26amp%3Bacc%3Don%26amp%3Bwc%3Don%26amp%3Bfc%3Doff>

Publicaciones periódicas no académicas

BBC Mundo. (2007, septiembre 20). Venezuela: préstamo para armas rusas [Noticia]. Disponible en:

http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/09/090913_0148_venezuela_armas_prestamo_mf.shtml

Casas-Zamora, K. (2010). An arms race in South America?. Perspectives on the Americas. Miami:

Center for Hemispheric Policy. Disponible en:

<http://www.brookings.edu/research/papers/2010/11/23-south-america-military-casaszamora>

Downie, A. A South American Arms Race? En: *Time Magazine Online Edition*, (2007, 21 de diciembre). Disponible en :

<http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1697776,00.html>

Guardia, I. (2009). La Compra de Armas de Venezuela: ¿Desbalance en la región? En: *Conferencia del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa julio 27-31 2009*. Disponible en:

http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4992-001_g.pdf

Johnson, S. (2012). Iran's influence in the Americas – Report. En: *Center for Strategic and International Studies Americas Program*. Disponible en:

http://csis.org/files/publication/120223_Johnson_IranInfluence_ExecSumm_Web.pdf

La Nación. (2013, diciembre 18). Brasil comprará 36 cazas nuevos a Suecia [Noticia] Disponible en:

<http://www.lanacion.com.ar/1649018-brasil-comprara-36-aviones-cazas-nuevos-a-suecia>

Mejías, S., Maldonado, C., Flórez, J., Oro, A. (2011). Estudio Geopolítico: SURAMÉRICA. En: *Grupo Atenea Seguridad y Defensa*. Disponible en: [http://www.icees.org.bo/wp-content/uploads/2012/04/Estudio-Geopol%C3%ADtico-SURAM%C3%89RICA-](http://www.icees.org.bo/wp-content/uploads/2012/04/Estudio-Geopol%C3%ADtico-SURAM%C3%89RICA-Venezuela-Colombia-Ecuador-Per%C3%BA-Bolivia.pdf)

[Venezuela-Colombia-Ecuador-Per%C3%BA-Bolivia.pdf](http://www.icees.org.bo/wp-content/uploads/2012/04/Estudio-Geopol%C3%ADtico-SURAM%C3%89RICA-Venezuela-Colombia-Ecuador-Per%C3%BA-Bolivia.pdf)

Military Expenditure Database 2014. En: *Stockholm International Peace Research Institute*. Disponible en:

http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database

- Prieto, R. (2012). Acuerdos de cooperación y bases militares en territorio extranjero ¿un “acto de agresión”...?. En: *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 2012, 27-64. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/11.5/art/art2.pdf>
- Reiz da Silva, A. (2009). South America in Fernando Henrique Cardoso's Foreign Policy: A Legacy for Lula's Government?. En: *Núcleo de Estrategia de Relaciones Internacionales*. Disponible en: <http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo81.pdf>
- Ugarte, J. M. (2009). La relación entre inteligencia y política, y sus consecuencias en las estructuras y normas de los Sistemas de Inteligencia. En: *Federation of American Scientist*. Disponible en: <http://www.fas.org/irp/world/argentina/ugarte.pdf>

Otras publicaciones

- Agencia Brasileira de Inteligencia (2014). Finalidad y Subordinación [Información página web oficial]. Disponible en: <http://www.abin.gov.br/>
- Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO). Estadísticas – Precio del cobre refinado, nominal y real 2014. Disponible en: <http://www.cochilco.cl/estadisticas/precio-metales.asp>
- Ministerio de Defensa de Brasil. (2014). Ley de Garantías y de Orden. Brasilia: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa de Brasil. (2008a). Estrategia Nacional de Defensa Paz y seguridad para Brasil. Brasilia: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa de Brasil. (2005b). Política de Defensa Nacional. Brasilia: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa Nacional Gobierno de Chile. (2002). Libro Nacional de Defensa. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional Gobierno de Chile. (1997a). Proyecto de Libro de Defensa Nacional de Chile. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional.

Presidencia de la República de Colombia. (2002). Política de Defensa y Seguridad Democrática.
Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (1998a). Plan Nacional de Lucha contra las Drogas
Colombia 1998-2002. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

República Bolivariana de Venezuela. (2001). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y
Social de la Nación 2001-2007. Caracas: República Bolivariana de Venezuela.

República Federativa de Brasil. (1996). Documento Declaratorio de la Política de Defensa Nacional.
Brasilia: República Federativa de Brasil.

Washington Office for Latin America. (2009). Sudamérica sale de compras [Informe del WOLA
sobre el gasto de defensa en América Latina]. Washington: s.n.

ANEXOS

Anexo 1. Tabla: Gasto militar en Suramérica por país 1998-2012. Cifras en Dólares constantes (2011)

Country	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>South America</i>											
Argentina	2211	2278	2170	2138	1822	1876	1931	2028	2091	2421	2750
Bolivia	341	272	271	304	284	318	307	296	299	333	398
Brazil	22687	23241	25175	29160	29549	23573	24493	26502	27441	29595	31488
Chile	3060	3166	3329	3404	3387	3397	4040	4335	4937	4944	5222
Colombia	5627	5988	6077	6683	7018	7372	7868	8011	8470	8985	10621
Ecuador	816	625	608	637	745	1011	945	1240	1198	1616	1873
Guyana	. .	. .	17,5	20	21,8	21,1	20,9	22	21,4	25,1	28,6
Paraguay	250	224	217	198	191	170	202	181	204	209	215
Peru	1723	1672	1578	1482	1384	1403	1487	1646	1694	1626	1591
Uruguay	855	878	876	860	792	709	687	702	725	697	794
Venezuela	2538	2205	2705	2735	2009	1955	2772	3745	4940	4124	4569

Fuente: (Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Database 2014). Disponible en:

http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database