

La identidad estratégica de Brasil: política de defensa para un jugador global

Marina Vitelli
Universidad Nacional de Rosario (Argentina)

DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiant85.2015.05>

RECIBIDO: 2 de diciembre de 2014

APROBADO: 7 de abril de 2015

MODIFICADO: 17 de abril de 2015

RESUMEN: El artículo analiza la actual política de defensa brasileña rastreando ideas claves del pensamiento militar originado a finales de los setenta y estableciendo vínculos con la perspectiva sobre la política internacional sostenida por el Partido de los Trabajadores y un sector de la diplomacia. Estos dos factores, responsables de la actual identidad estratégica brasileña, son presentados como variables fundamentales para el análisis de la defensa y su relación con algunos elementos de la política exterior de Brasil. Para ilustrar el argumento se estudian los principales documentos estratégicos y se caracterizan las distintas dimensiones de la identidad, señalando la interacción entre elementos novedosos y otros de larga data. A partir de tal análisis se establecen tanto el origen como las características de dos elementos de esa identidad: el modelo disuasorio y el rol de jugador global.

PALABRAS CLAVE: Brasil • defensa • identidad estratégica • política exterior



El artículo forma parte de la investigación para la tesis doctoral defendida el 13 de marzo de 2015. Financiamiento: beca doctoral del Conicet (2010-2015).

Brazil's Strategic Identity: Defense Policy for a Global Player

ABSTRACT: The article analyzes current Brazilian defense policy, tracing key ideas from the military thinking that originated in the late seventies and establishing links with the international policy perspective of the Workers Party and one sector of the diplomatic corps. These two elements, which account for Brazil's current strategic identity, are presented as fundamental variables for analyzing defense policy and its relation to certain aspects of Brazil's foreign policy. To illustrate the argument, the main strategic documents are studied and the different dimensions of national identity are characterized, pointing out the interaction between new elements and other, long-standing ones. Based on this analysis, the article establishes both the source and the characteristics of two traits of this identity: the deterrent posture and the role of global player.

KEYWORDS: Brazil • defense • strategic identity • foreign policy



A identidade estratégica do Brasil: política de defesa para um jogador global

RESUMO: Este artigo analisa a atual política de defesa brasileira pesquisando sobre ideias-chave do pensamento militar originado no final dos setenta e estabelecendo vínculos com a perspectiva acerca da política internacional sustentada pelo Partido dos Trabalhadores e um setor da diplomacia. Esses dois elementos, responsáveis pela atual identidade estratégica brasileira, são apresentados como variáveis fundamentais para a análise da defesa e sua relação com alguns elementos da política exterior do Brasil. Para ilustrar o argumento, estudam-se os principais documentos estratégicos e caracterizam-se as diferentes dimensões da identidade, o que permite mostrar a interação entre elementos novos e outros de longa data. A partir dessa análise, estabelece-se tanto a origem quanto as características de dois elementos dessa identidade: o modelo dissuasório e o papel de jogador global.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil • defesa • identidade estratégica • política exterior

Introducción

En el marco del aumento del interés por las cuestiones de defensa en Brasil ocurrido en los últimos años, tanto la publicación de la Estrategia Nacional de Defensa (END) como la propuesta de creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en 2008 dieron lugar a numerosos trabajos académicos sobre esta área disciplinar. Estos estudios se centraron en importantes dimensiones de análisis, como el proceso de formulación de la END y sus implicancias para la cuestión de la conducción política frente a la tradicional autonomía de las Fuerzas Armadas en este terreno (Saint-Pierre 2009; Winand y Saint-Pierre 2010). De igual manera, otros trabajos abordaron el interrogante de la articulación existente —o su ausencia— entre la política de defensa y la política exterior (Soares Alsina 2009). Por su parte, importantes pensadores estratégicos analizaron los conceptos claves del documento de 2008, así como los alcances de otras decisiones enmarcadas en la END (Cavagnari Filho 2009).

Entre los mencionados analistas existe un consenso respecto a que el lanzamiento de la END —actualizada en 2012— constituyó un hecho significativo al sumar una novedad en la política de defensa de Brasil: por primera vez en mucho tiempo, Brasil explicitaba el concepto estratégico que guiaría a sus Fuerzas Armadas (Saint-Pierre 2009; Rizzo de Oliveira 2008), y se ensayaba —luego de años de mantener un bajo perfil estratégico— una política de defensa más asertiva (Duarte Villa y Trinidad Viana 2010; Costa Vaz 2012). Esta acción dejaba entrever un papel más activo por parte de los actores políticos, en comparación con los anteriores gobiernos democráticos, aun cuando los procesos de formulación (Ramalho da Rocha 2008) e implementación (Saint-Pierre 2009) de la END nos recuerdan que las Fuerzas Armadas conservan resortes de autonomía y protagonismo institucional en un ministerio que aún no logró consolidar una masa crítica de civiles con papel protagónico.

En pocas palabras, de acuerdo con los principales analistas de la política de defensa de Brasil, a partir de 2008 esta estaría marcada por elementos novedosos —expresados en un mayor impulso político—, y a la vez continuaría determinada por una tradición marcada por la persistencia de la influencia militar en su formulación y por una doctrina y un pensamiento particulares. Desde este enfoque analítico —que identifica elementos nuevos y preexistentes—, en el presente trabajo analizamos la política de defensa brasileña entre 2003 y 2011

a partir del concepto “identidad estratégica”, definido como “aquellos elementos decantados de los vaivenes de la cultura estratégica que definen el modo en que una comunidad organizada en un determinado estado nación se ha relacionado con el uso de la violencia armada para el logro de sus objetivos nacionales a lo largo de su historia” (Tibiletti 2014, 27).¹

A partir del análisis de los dos documentos estratégicos de mayor jerarquía —la Política de Defensa Nacional y la Estrategia Nacional de Defensa— y de los discursos de funcionarios vinculados al área, argumentamos que la actual identidad estratégica brasileña puede entenderse como el resultado de las coincidencias entre el pensamiento estratégico desarrollado en las Fuerzas Armadas desde fines de los setenta y las ideas sobre la política internacional y el rol de Brasil en ella, sostenidas por la línea autonomista de Itamaraty y referentes importantes del Partido de los Trabajadores (PT). Así, si bien conservamos la perspectiva de la combinación entre lo novedoso y lo tradicional, reemplazamos el factor de la autonomía militar por las reflexiones doctrinarias formuladas por una parte de las Fuerzas Armadas y las vinculamos con el pensamiento de actores políticos con influencia sobre la redacción de los documentos estratégicos nombrados.

La elección del concepto *identidad estratégica* responde a una observación empírica y a la adscripción a un supuesto teórico. El primer elemento parte de la idea de que —aun con múltiples desafíos y cuentas pendientes— Brasil pertenece al conjunto de países de la región que ha llevado adelante reformas tendientes a fortalecer la autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas y la conducción política de la defensa nacional. Ciertamente, no es el caso más exitoso, pese a lo cual entendemos que la segunda parte de la década de los noventa inauguró algunas iniciativas que buscaban incrementar el papel de los civiles en la formulación y gestión de esta política, al igual que la segunda presidencia de Lula da Silva abrió un período de participación del liderazgo político en la formulación de la misma. Independientemente de las limitaciones y las marchas y contramarchas, entendemos que estas dos cuestiones no deben ser soslayadas al analizar los últimos desarrollos de la defensa brasileña.

1 Si bien la cita corresponde al autor, es necesario aclarar que el concepto no es de su autoría exclusiva. De todos modos, Tibiletti se ha dedicado a profundizar en torno al concepto, volviéndose una referencia obligada sobre el mismo.

Con respecto al segundo elemento, la adscripción teórica a la que nos referimos remite a la adopción de la perspectiva constructivista basada en el papel de las estructuras *ideacionales* en la definición de las políticas en esta área. Con el propósito de refutar los argumentos realistas respecto a la influencia que tendrían la naturaleza humana egoísta y agresiva y los constreñimientos de la estructura anárquica del sistema internacional sobre las políticas de seguridad nacional, un conjunto de especialistas ha recurrido a variables —como las identidades, las normas, los entendimientos, las culturas estratégicas y los discursos de poder— para explicar las políticas de defensa respecto a las cuales las teorías del *mainstream* habían fracasado en presentar sus especificidades.

Uno de los primeros trabajos que trató la cuestión dentro de la variante convencional del constructivismo fue el libro editado por Peter Katzenstein en 1996, en el cual los contribuidores elaboraron estudios empíricos alrededor del siguiente supuesto: los ambientes de los Estados —domésticos y globales— son, en parte, importantes elementos *ideacionales* (culturales e institucionales), más que materiales. Ellos dan forma a las identidades estatales, a los intereses de seguridad y a las políticas de defensa de los Estados, y a su vez tienen origen en las identidades de los Estados, las cuales afectan las estructuras normativas interestatales en materia de seguridad. Las políticas de los Estados producen y reconstruyen la estructura cultural e institucional, lo que cierra el círculo de la mutua constitución de los agentes y las estructuras durante la interacción (Katzenstein 1996).

En el marco de estas definiciones teóricas amplias, uno de los autores sostuvo la necesidad de ir más allá de los condicionantes estructurales para examinar el contexto cultural-institucional doméstico en el cual se formula la política de defensa, a partir de la cual las experiencias históricas y la manera en que fueron interpretadas por los actores políticos domésticos dieron lugar a creencias y valores relacionados con las políticas llevadas adelante por los Estados. Esas creencias son institucionalizadas en los respectivos sistemas políticos y llegan a constituir parte integral de las identidades nacionales (Berger 1996, 318). Así, el devenir político de una comunidad se conjuga con la influencia de elementos tradicionales —más presentes en la definición de Tibiletti— para dar lugar a la identidad estratégica.

El análisis a partir de este concepto suma una dimensión política dada por los procesos de construcción de entendimientos con respecto al empleo “de la violencia armada para el logro de objetivos nacionales” (Tibiletti 2014, 27), entendimientos

que constituyen el resultado de instancias de reflexión, de discusión y de negociación políticas entre los actores relevantes de cada Estado, en lo relacionado con la política de defensa. Así, si bien coincidimos con los analistas arriba mencionados en que las Fuerzas Armadas brasileñas aún conservan importantes resortes de poder dentro de las estructuras tanto militares como civiles, sostenemos que la política de defensa brasileña durante las dos presidencias de Lula da Silva estuvo determinada por el impacto de las transformaciones sobre la conducción política y, en particular, por la conjunción que tuvo lugar entre las ideas de pensadores estratégicos y la ideología del Partido de los Trabajadores y un sector de Itamaraty.

A la hora de identificar los principales elementos constitutivos de una identidad estratégica —concepto que abstrae los elementos identitarios de la política exterior que se relacionan con la defensa nacional y la seguridad internacional—, Tibiletti propone responder una serie de preguntas que, a nuestro entender, corresponden a distintas dimensiones de esa identidad:² i) la dimensión contextual reúne los entendimientos sostenidos por el Estado con respecto al sistema internacional y regional y la definición del entorno estratégico, en cuanto al conflicto y la cooperación; ii) la dimensión de rol abarca las definiciones sobre el papel que el Estado desea desempeñar en dicho contexto; iii) la dimensión de los intereses señala los objetos y las metas en cuya defensa el Estado en cuestión estaría dispuesto a recurrir a la fuerza; iv) la dimensión de las amenazas refiere a la identificación de los riesgos, las enemistades y los peligros por enfrentar, y v) la dimensión instrumental incluye las definiciones sobre los medios y estrategias para la defensa de los intereses.

En los apartados que siguen analizaremos la manera en que cada una de estas dimensiones conjuga —en distinta proporción— elementos del pensamiento militar y los intereses corporativos, la orientación de la inserción internacional formulada por el sector soberanista de Itamaraty y el PT, así como tendencias de más largo aliento de la política exterior brasileña, elementos que generan la actual identidad estratégica brasileña.

2 Las preguntas que plantea Tibiletti (2014) son: ¿Cómo entiende el funcionamiento del sistema internacional, regional y su entorno estratégico en términos de cooperación-conflicto? ¿Cómo se ve a sí mismo dentro de ese entramado y en esos términos? ¿Cuáles son aquellos intereses propios o compartidos por los que está dispuesto a recurrir a la violencia armada para defenderlos? ¿De quién piensa que deberá defenderse? ¿Con quiénes se imagina cooperando para defenderse? ¿Con qué y cómo piensa defenderse?

1. El ambiente estratégico en tiempos de la poslegalidad

Ciertamente, ninguna política de defensa puede formularse sin antes interrogar sobre cuáles son las principales características y dinámicas del sistema internacional, de qué manera se encuentra distribuido el poder entre los actores del sistema y cuáles son sus implicancias para las tendencias hacia el conflicto y la cooperación dentro del ambiente estratégico. Con el propósito de encontrar antecedentes de las actuales definiciones, es interesante rastrear estos indicadores de la *dimensión contextual* de la identidad estratégica en el pensamiento que surgió entre los militares brasileños durante la década de los setenta, a saber, un conjunto de reflexiones que relativizaban algunos de los presupuestos centrales del paradigma dominante, basado en el alineamiento con Estados Unidos y sus intereses de seguridad nacional (Rótulo Decquadra 1991; Martins Filho 2006).

Esta *línea heterodoxa* surgida dentro de la Marina coincidió con la orientación de política exterior del gobierno de Ernesto Geisel, basada en el *pragmatismo responsable*, que, entre otras decisiones, llevó a la denuncia en 1977 del Acuerdo Militar firmado con Estados Unidos en 1952. Las restricciones que imponía este país en materia de desarrollo nuclear constituían el indicio más claro de las limitaciones ejercidas por el alineamiento sobre la autonomía estratégica que Brasil necesitaba para transformarse en una potencia. A partir de estos cambios de perspectiva fue tomando forma una reformulación del proyecto de construcción de la potencia. En palabras del coronel Cavagnari, importante pensador del Ejército brasileño, contrariamente al modelo *esguiano*, ese proyecto consistía en el proceso de afirmación de la autonomía estratégica, esto es, la obtención de la libertad para tomar decisiones y producir iniciativas de naturaleza estratégica en el entorno prioritario: América del Sur, el Atlántico Sur y el cono sur africano. Como se trataba de espacios geopolíticos ocupados por la hegemonía estadounidense, su construcción podría contrariar algunos intereses de potencia de Estados Unidos (Cavagnari Filho 1987).

Esta percepción de que una política de defensa basada en la doctrina de la seguridad nacional ya no representaba los intereses nacionales brasileños se agudizó a partir de la Guerra de las Malvinas, conflicto que alertó a los militares brasileños sobre la posibilidad de que se desataran enfrentamientos armados entre países del mismo bloque, disputas no vinculadas al conflicto ideológico que

estructuraba las alianzas y las amenazas (Sant'Anna 2011; Alves Vagner y Teixeira de Campos 2012). Asimismo, estas reformulaciones de los oficiales de la Marina respecto a los impactos de las divergencias entre los Estados desarrollados y los Estados en desarrollo ocurrían en el mismo momento en que dentro del Ejército tomaba fuerza la construcción de la idea de la vulnerabilidad amazónica, que se convirtió en una de las prioridades estratégicas en torno a las cuales iría a decidirse una serie de modificaciones en la orientación de la fuerza (Lourenção 2007; Marques 2007).

Este pensamiento de características autonómicas continuó desarrollándose durante los noventa, aun en contradicción con la política exterior de los primeros gobiernos democráticos —incluido el de Fernando Henrique Cardoso—, una política que “abandonaba la búsqueda de la autonomía en la dimensión político-estratégica en una actitud de autolimitación ‘internacionalmente correcta’” (Soares Alsina 2009, 92-93). Para estos pensadores, la desaparición de la disputa entre el capitalismo y el comunismo, lejos de traer mayor armonía en los intereses, implicaba la emergencia de un nuevo sistema de control tutelado por medio del cual las potencias intentarían controlar el comportamiento de los países menos desarrollados con respecto a los asuntos definidos por ellos como críticos para sus intereses (Flores 1992).

Estas cuestiones eran los denominados “nuevos temas globales”, aquellas preocupaciones de naturaleza transnacional que pasaban a ser prioridades en las agendas de seguridad de la pos-Guerra Fría, tales como el deterioro medioambiental, los conflictos étnicos, raciales y religiosos y el crimen organizado. La conclusión a la que llegaron fue que Brasil necesitaba contar con Fuerzas Armadas modernas, preparadas y equipadas, en contraposición a la política estadounidense basada en el achicamiento y refuncionalización de los militares latinoamericanos hacia el combate de las nuevas amenazas (Flores 1992; Ferreira Vidigal 1996). Esta actitud de alarma con respecto a las implicancias del orden de la pos-Guerra Fría que fue desarrollando el pensamiento estratégico brasileño es retomada por la política de defensa brasileña actual. Si bien la PDN y la END en sus versiones actualizadas no disponen de mucho espacio para la caracterización del contexto estratégico, estos elementos sí están presentes en el discurso político de los decisores, a la vez que se descubren de manera implícita en otras secciones de ambos documentos.

Así, el ministro Celso Amorim ha incluido reiteradamente en sus discursos un análisis de las características y las dinámicas del sistema internacional, así como de la distribución del poder y sus impactos sobre la seguridad internacional, que consideramos revelan el consenso existente entre el pensamiento militar arriba resumido y el pensamiento político-diplomático de la línea autonomista de Itamaraty y de un conjunto de miembros del PT. Esta interpretación —consistente con los principios del pensamiento autonómico— parte de tres dicotomías: aquella que se da entre la unipolaridad y la multipolaridad; otra que enfrenta al multilateralismo con el unilateralismo, y una tercera entre el conflicto y la cooperación.³

En primer término, Amorim ha subrayado el impacto del giro operado luego del fin de la Guerra Fría, cuando parecía que la *unipolaridad benigna* traería estabilidad al sistema internacional, y un segundo momento de claro desencanto con esta idea, cuando a partir del 11 de Septiembre Estados Unidos “adoptó un concepto estratégico ofensivo basado en la doctrina de acción preventiva, que trajo mayor —y no menor— inestabilidad para el mundo” (2013).

En segundo lugar, el Ministro ha denunciado que el unilateralismo, que comenzó antes de George W. Bush, no solo ha sido aceptado sino, lo que es más preocupante, exaltado. Aquella concepción adoptada por Estados Unidos y algunos de sus aliados anclada en la resolución de cuestiones de seguridad internacional, sin la aprobación del organismo multilateral legítimo, se radicalizó con la invasión a Iraq en 2003 y continuó con la intervención en Libia. Esta, según suele denunciar Amorim, si bien tenía un mandato del Consejo de Seguridad, fue extrapolada desde la misión inicial de protección de los civiles hasta que forzó un cambio de régimen, situación que, sugirió, podía repetirse en Siria. Incluso, la presidenta Rousseff reiteró esta idea durante su discurso en la apertura del LXVI período de sesiones de la Asamblea General de la ONU y en ocasión de la intervención en Libia, cuando se refirió a la necesidad de tener en cuenta no solo la responsabilidad de proteger (R2P) sino también la *responsabilidad al proteger* (Responsibility While Protecting, RWP). Tal es la importancia de este concepto que fue incluido en el Libro Blanco de la Defensa de Brasil, publicado

3 Miriam Gomes Saraiva (2010) analizó la existencia de dos líneas de pensamiento dentro de Itamaraty —el institucionalismo pragmático y los autonomistas— y su relación con los miembros del PT como variable de análisis de la política exterior de los gobiernos de Lula da Silva.

en 2012, y que hace referencia a que estas intervenciones “no deben crear más inestabilidad de la que intentan evitar o limitar” (Libro Blanco 2012, 33). Es más, la superioridad militar estadounidense no solo se refleja en una mayor tendencia al recurso de la fuerza sino también en aquella asimetría existente en cuanto a la utilización de tecnología aplicada a la guerra, “responsable en gran parte de la facilitación del recurso a la fuerza armada”, como “los ataques supuestamente quirúrgicos con vehículos aéreos no tripulados a personas o grupos, pero que acaban alcanzando a civiles inocentes” (Amorim 2012).

Por último, la tercera dicotomía llama la atención con respecto al hecho de que, aun en un contexto de radicalización de conflictos asimétricos y no convencionales como los que tienen lugar en Medio Oriente, “sería engañoso suponer que ese nuevo tipo de amenaza sustituyó al conflicto entre Estados”. Amorim, inmediatamente después de esta afirmación, también subrayó la vinculación de algunos de esos conflictos con la disputa por los recursos naturales, señaló que estos conflictos de naturaleza interestatal persisten y “pueden acercarse a nuestros países” (Amorim 2013), y sugirió que la hipótesis de empleo convencional no debe ser descartada en la región.

En suma, aquellas tendencias que surgieron en las postrimerías de la Guerra Fría se acentuaron luego de los atentados de 2001, haciendo que la relativización de las normas internacionales —cuando no su directa violación—, el incremento de las intervenciones unilaterales y la explotación de las inconmensurables ventajas tecnológicas por parte de Estados Unidos y sus aliados se constituyeran como factores cada vez más condicionantes del pensamiento estratégico brasileño.

Estos elementos, junto a otros corolarios del 11 de Septiembre, como la aprobación de legislación y la implementación de políticas que cercenaron derechos civiles, han sido denominados por Tokatlian (2012) como un escenario de poslegalidad. En cuanto a las características y dinámicas del contexto estratégico, la poslegalidad se manifiesta en el fortalecimiento de políticas asociadas al rol de “Estado gendarme”, con un uso intensivo del despliegue militar para cumplir los objetivos nacionales. Como ejemplos de esta *postura estratégica*, Tokatlian menciona la utilización de la base militar de Guantánamo para interrogar y torturar a los prisioneros de la guerra contra el terrorismo —y en conexión con esto, los graves abusos cometidos en la prisión de Abu Ghraib y la existencia de una red de prisiones secretas de la

CIA—, así como el uso cada vez más relevante de *drones*, y los asesinatos selectivos y la operación que terminó con la muerte de Osama bin Laden. Así, si bien la expectativa de un enfrentamiento directo entre Brasil y los países desarrollados no está presente ni en el pensamiento militar ni en el político-diplomático, la percepción respecto a que el origen de las amenazas provienen del Norte, y no del Sur, ha pasado a permear la política de defensa brasileña como un elemento constitutivo de su actual identidad estratégica.

2. La poslegalidad y la herencia de la preocupación por la Amazonia

Una vez delineadas las características y las dinámicas del contexto estratégico, cabe entrar en la *dimensión de las amenazas* y preguntarse sobre sus orígenes y su naturaleza, elementos que determinan quiénes serán los enemigos y aliados, y que definen las hipótesis de empleo del instrumento militar. Es cierto que los documentos oficiales de la política de defensa brasileña evitan designar un enemigo puntual. No obstante esta omisión, lo que se deduce de la caracterización de las dinámicas y tendencias de la seguridad internacional es que el principal factor de riesgo identificado consiste en la conjunción entre los elementos de asimetría militar y tecnológica y las políticas unilaterales de los Estados poderosos, lo cual tiene implicancias sobre las decisiones soberanas, e incluso, la integridad territorial de aquellos países que tengan intereses divergentes. Esta caracterización es consistente con aquella oración de la END que aclara: “Brasil no tiene enemigos en el presente. Para no tenerlos en el futuro, es preciso preservar la paz y prepararse para la guerra” (END 2012, 58). En un sentido similar se pronunció el ministro Amorim (2013, 11) al sostener que “Brasil no tiene enemigos, pero no puede descartar la hipótesis de ser involucrado, aun sin su consentimiento, en disputas militares, sea para defenderse de una acción que tenga por blanco sus recursos, sea en función de conflictos con terceros, que vengan a afectarlo”.

Pero a pesar de evitar nombrar Estados que puedan representar un claro peligro para la defensa brasileña, no debe pasar inadvertido que la principal fuente de riesgos identificada no son los *rogue states* —Irán, Siria o Corea del Norte— ni los actores no estatales, como el terrorismo y el narcotráfico, sino determinados países poderosos. En este sentido, en otro discurso el Ministro realizó

una referencia velada a la OTAN, cuando al referirse al narcotráfico, asociado al terrorismo y a la piratería marítima, así como a las tensiones que tienen lugar en países de África occidental, los caracterizó como situaciones que significan el riesgo “de traer para la región de nuestro interés estratégico —el Atlántico Sur— organizaciones militares creadas con otros propósitos o apuntando a otros enemigos o adversarios” (Amorim 2012).

Por otro lado, en el apartado denominado Aplicación de la Estrategia-Hipótesis de Empleo, la END establece que tales conjeturas provienen “de la asociación entre las principales tendencias de evolución de las coyunturas nacional e internacional con las orientaciones político-estratégicas del país” (2012, 122), y si bien estas serán desarrolladas en la Estrategia Militar de Defensa, se aclara que este documento deberá contemplar el empleo de las Fuerzas Armadas considerando los siguientes aspectos:

El monitoreo y el control del espacio aéreo, de las fronteras terrestres, del territorio y de las aguas jurisdiccionales brasileñas en circunstancias de paz; la amenaza de penetración en las fronteras terrestres o abordaje en las aguas jurisdiccionales brasileñas; la amenaza de fuerzas militares muy superiores en la región amazónica; las providencias internas ligadas a la defensa nacional provenientes de la guerra en otra región del mundo que sobrepase los límites de una guerra regional controlada, con empleo efectivo o potencial de armamento nuclear, biológico, químico e radiológico; la participación de Brasil en operaciones internacionales en apoyo a la política exterior del país; la participación en operaciones internas de Garantía de la Ley y del Orden, en los términos de la Constitución Federal, y los pedidos y las requisiciones de la Justicia Electoral; y la amenaza de guerra en el Atlántico Sur. (END 2012, 122)

De este extenso párrafo se destaca que la misión de las Fuerzas Armadas se encuentra fundamentalmente vinculada al control de los espacios territoriales, entre los cuales se destacan las áreas de fronteras, el Atlántico Sur y la región amazónica. Para este último espacio no debe pasar desapercibida la mención de “la amenaza de Fuerzas Armadas muy superiores”, la cual explicita la concepción de fuerte alarma con respecto a los potenciales conflictos de intereses con los

países poderosos. Asimismo, mientras que el control de las fronteras tiene implicancias para la relación con los vecinos y para el combate contra las nuevas amenazas, los dos últimos espacios sobresalen por su relación con el principal objeto de seguridad: los recursos naturales.

En esta designación de las amenazas resulta sencillo observar la influencia del pensamiento estratégico brasileño arriba delineado. De hecho, en la sección que la END destina al Ejército se encuentra la referencia a algo muy similar a una hipótesis concreta de empleo del instrumento militar, cuando se sostiene que las características de flexibilidad y elasticidad a lograr por esta fuerza deben culminar en:

la preparación para una guerra asimétrica, sobre todo en la región amazónica, a ser sostenida contra un enemigo muy superior, por acción de un país o de una alianza de países que insista en disputar, bajo pretexto de supuestos intereses de la Humanidad, la incondicional soberanía brasileña sobre su Amazonia [...]. (END 2012, 82)

En este extracto quedó consagrada tanto la *securitización* de la Amazonia como la elección de la estrategia de resistencia, elementos que —no sin desacuerdos internos— fueron ganando terreno dentro de la doctrina militar brasileña. Tal como estudió en profundidad Lourenção (2007) a partir de un análisis de la producción escrita de oficiales superiores de las tres fuerzas realizada entre 1985 y 2006, desde mediados de los ochenta han ocurrido cambios significativos en el entendimiento respecto a la importancia estratégica de la Amazonia y su defensa, y se ha transformado esta última en un importante condicionante de la política militar y en un símbolo movilizador de las Fuerzas Armadas.

Al entrar en la *dimensión de los intereses* de la identidad estratégica, cuyo indicador principal son los objetos de seguridad, los recursos naturales se han posicionado como el principal elemento por proteger, a la vez que se han vinculado crecientemente a los espacios territoriales sobre los cuales el instrumento militar está llamado a estructurarse, tanto material como doctrinariamente. En conjunción con esto, argumentamos que desde la llegada del presidente Lula da Silva, pero fundamentalmente desde 2007, se dio una confluencia entre dicha preocupación por los postulados autonomistas de las líneas políticas del sector

soberanista de la diplomacia y el PT. Así, la Amazonia y el Atlántico Sur se consolidaron como los principales objetos de seguridad, junto a los recursos naturales que ambos albergan.

En lo que corresponde al primer espacio, la directriz No. 10 de la END ordena priorizar la región amazónica, respecto a la cual:

Brasil será vigilante en la reafirmación incondicional de su soberanía [...] Rechazará, por la práctica de actos de desarrollo y de defensa, cualquier intento de tutela sobre sus decisiones respecto de preservación, de desarrollo y de defensa de la Amazonia. No permitirá que organizaciones o individuos sirvan de instrumentos para intereses extranjeros —políticos o económicos— que quieran debilitar la soberanía brasileña. Quien cuida de la Amazonia brasileña, al servicio de la humanidad y de sí mismo, es Brasil. (END, 54)

Ciertamente, el párrafo anterior recoge aquellas preocupaciones que ya señalaban pensadores como los almirantes Flores y Vidigal respecto a los diversos llamamientos a poner este espacio bajo un régimen de protección internacional que limitara la soberanía brasileña, así como la hipótesis de la actuación de ONG y de la Iglesia católica con acusaciones en contra de las políticas ambientales y de derechos humanos de Brasil, aquellos *nuevos temas globales* a los que se referían, entre otros, los arriba nombrados (Rizzo de Oliveira 1994). La designación de la Amazonia y el Atlántico Sur como prioridades estratégicas tuvo consecuencias en cuanto a los planes de relocalización de los efectivos. En este sentido, la directriz No. 8 de la END ordenó el reposicionamiento de las tropas y unidades de las fuerzas hacia el Norte, el Oeste y el Atlántico Sur. Este movimiento significó reforzar el traslado de unidades del Ejército ubicadas en el sudeste y el sur del país hacia el centro de Brasil, “de donde podrán desplazarse en cualquier dirección” (END 2012, 52), transformación que había comenzado durante los años noventa.⁴ En lo tocante a la Marina, en lugar de su tradicional concentración en Río de Janeiro, esta fuerza deberá

4 A pesar de estas medidas, el Comando del Sur continúa siendo el más numeroso. Algo similar ocurre con la Marina, puesto que existen dudas de que se concrete la creación de la escuadra en Pará, en razón de los costos que esto tendría.

incrementar su presencia “en la región de la desembocadura del Amazonas y en las grandes cuencas fluviales del Amazonas y del Paraguay-Paraná” (END 2012, 52), y también deberá establecer una base naval de uso múltiple en algún lugar cercano a la boca del río Amazonas (END 2012, 73). Por su parte, los objetivos estratégicos designados para la Fuerza Aérea también se vinculan con esta priorización, ya que se establece que deberá apostarse a la vigilancia aérea mediante el desarrollo de “sucesivas capas de visualización, para lo cual deberá contar con plataformas y sistemas propios para monitorear y no solo para combatir y transportar, particularmente en el región amazónica” (END 2012, 85).

Con respecto al Atlántico Sur, si bien este espacio constituye un objeto de seguridad desde el siglo XIX, el tradicional interés en proteger las áreas costeras de los centros neurálgicos del desarrollo económico y núcleos poblacionales pasó a ser complementado por otros objetivos estratégicos vinculados con este océano. Así, mientras que la Marina durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría se estructuraba a partir de las tareas de protección de este espacio frente al enemigo continental —primero el Eje y luego la URSS—, con el fin del enfrentamiento Este-Oeste y la constatación de las tendencias internacionales y las consecuentes vulnerabilidades identificadas en la dimensión contextual se consagra la identificación del Atlántico Sur con la protección de sus recursos naturales y como vía de acceso al territorio (Abdenur y Marcondes de Souza Filho 2014). En virtud de esto, el objetivo estratégico establecido para la Marina en la END es, en primer lugar, la negación del uso del mar a cualquier concentración de fuerzas enemigas que se aproxime a Brasil por vía marítima, y de manera subordinada a esto, mantener la capacidad focalizada de proyección de poder y de control sobre las áreas marítimas y aguas interiores (END 2012, 67). En el marco de esta definición general, la END especifica que debe hacerse énfasis en la defensa proactiva de las plataformas petrolíferas, las instalaciones navales y portuarias, los archipiélagos y las islas oceánicas de las aguas jurisdiccionales, al igual que preocuparse por la preparación para responder a cualquier amenaza por vía marítima y mejorar la capacidad de participación en operaciones internacionales de paz (END 2012, 69).

De tal magnitud es la identificación creciente del Atlántico Sur con los recursos naturales que alberga en sus aguas, lecho y subsuelo que desde hace ya un tiempo Brasil comenzó a denominar a la parte de este océano bajo su jurisdicción la “Amazonia Azul”, un innegable indicador de la relevancia estratégica de las reservas

de hidrocarburos y minerales que allí existen (Ferreira Vidigal 2006). Los descubrimientos de yacimientos más importantes en esta región ocurrieron entre 2007 y 2009, que coincidieron con el anuncio realizado por Estados Unidos respecto a la reactivación de su Cuarta Flota.⁵ Esta iniciativa despertó el repudio de las autoridades brasileñas, incluso del presidente Lula da Silva, quien durante la ceremonia de inauguración de una plataforma petrolífera advirtió que “La Marina tendrá un papel importante en la protección de nuestro Pré-Sal, porque los hombres ya están aquí con la Cuarta Flota⁶ casi encima del Pré-Sal” (Pena 2008).⁷

Para ambos espacios, el objetivo identificado es garantizar un control soberano que transmita la voluntad política de defender la soberanía, aunque se es consciente de la incapacidad de construir una fuerza con posibilidades ciertas de derrotar a los países con poder militar muy superior en un hipotético enfrentamiento. Como estrategia alternativa, la política de defensa apuesta a avanzar en aquellas tecnologías que garanticen un mayor poder de movilidad, visualización y monitoreo.

3. Autonomía tecnológica y poder militar

En un contexto estratégico en el que los países poderosos crearon monopolios económicos y jurídicos sobre las tecnologías aplicadas a la defensa, un país que busque la autonomía estratégica enfrentará serias restricciones —para su defensa y para su

5 Se trata de las fuerzas navales asignadas al Comando Sur de Estados Unidos, sección militar para el área del sur del continente americano, América Central y el Caribe, con sede en Miami (Florida). Ubicada en la estación naval de Mayport, en Jacksonville (Florida), la Cuarta Flota “emplea fuerzas marítimas en operaciones de seguridad marítima cooperativa para mantener el acceso, mejorar la interoperabilidad y construir asociaciones duraderas que incentiven la seguridad regional en el área de responsabilidad del Comando Sur de Estados Unidos” (USSOUTHCOM).

6 La zona que contiene las mayores reservas de petróleo en el Atlántico Sur brasileño se denomina “Pré-Sal”, nombre con el cual se designa a un conjunto de rocas localizadas en las profundidades del litoral de Brasil, en particular en la zona entre los estados de Santa Catarina y Espírito Santo. Estas reservas tienen la particularidad de extenderse por debajo de una extensa capa de sal, factor que les da su nombre.

7 No obstante estas declaraciones, los sectores militares tuvieron una reacción menos alarmista con respecto a esta medida (Flores 2008). A este respecto, durante el seminario arriba nombrado, el coordinador general del Programa de Desarrollo del Submarino con Propulsión Nuclear, almirante José Alberto Accioly Fragelli (2010, 503), sostuvo que la reactivación de la Cuarta Flota no representaba consecuencias especiales, distintas de la ya existente superioridad naval norteamericana, e incluso descartó que la motivación estuviera relacionada con los descubrimientos del Pré-Sal.

desarrollo— si no desarrolla capacidades con tecnología bajo control nacional. Esta máxima fue uno de los elementos que en la segunda mitad de los setenta impulsaba un cambio de orientación de la inserción internacional de Brasil, cuando las limitaciones impuestas por Estados Unidos sobre el desarrollo nuclear y sobre la exportación de armas aparecían como restricciones al proyecto de Potencia. Incluso, aquellos pensadores que no compartían con el núcleo *esguiano* la necesidad de la autonomía militar para el logro de este proyecto, como Ferreira Vidigal (1996), Flores (1992) y Cavagnari Filho (1994), también argumentaban en favor de encontrar vías para superar el *apartheid tecnológico* impuesto por los poderosos.

Ciertamente, la preocupación por el control nacional sobre tecnologías fundamentales para el desarrollo y la defensa constituye otro punto de contacto claro con pensadores autonómicos no militares como Helio Jaguaribe (2004) y Samuel Pinheiro Guimarães (2004), representante del sector soberanista de Itamaraty al que nos referimos más arriba. Esta coincidencia quedó plasmada en la Política de Defensa Nacional (2012), según la cual el logro de la autonomía sobre aquellas tecnologías con implicancias para la defensa nacional constituye un objeto de interés que atraviesa los espacios priorizados, un factor objetivo de poder que adquiere aún más importancia en función del contexto estratégico arriba descrito. Es en estos términos que el documento establece que:

La persistencia de amenazas a la paz mundial requiere la actualización permanente y el equipamiento de nuestras Fuerzas Armadas, con énfasis en el apoyo a la ciencia y tecnología para el desarrollo de la industria nacional de defensa. Se busca con eso la reducción de la dependencia tecnológica y la superación de las restricciones unilaterales de acceso a tecnologías sensibles. (PDN 2012, 26)

Esta priorización de la autonomía tecnológica en un contexto de asimetría de derechos de desarrollo se encuentra en el marco de un interés más amplio, consistente en garantizar el desarrollo nacional, lo cual es expresado en la END de la siguiente manera:

La Estrategia Nacional de Defensa es inseparable de la estrategia nacional de desarrollo. Esta motiva a aquella. Aquella provee un escudo para esta.

Cada una refuerza las razones de la otra. En ambas se despierta la nacionalidad y se construye la Nación. Defendido, Brasil tendrá cómo decir que no, cuando tuviera que decir no. Tendrá la capacidad para construir su propio modelo de desarrollo. (2012, 43)

Es en este sentido que el documento reconoce como un objetivo nacional de defensa el desarrollo de la industria militar nacional, orientada a la obtención de autonomía en tecnologías indispensables, en consonancia con la designación que hace la END de los tres sectores estratégicos por desarrollar: el espacial, el cibernético y el nuclear, los dos primeros orientados al logro de la capacidad de visualización del país sin depender de tecnología extranjera y posibilitar la actuación en red de las tres fuerzas, y el tercero, asociado al proyecto del submarino nuclear.

En función de las definiciones arriba explicitadas, la *dimensión instrumental* de la identidad estratégica responde a los interrogantes respecto a qué tipo de Fuerzas Armadas se consideran necesarias y cuáles son los proyectos tecnológicos priorizados para lograr el instrumento militar acorde con el concepto estratégico disuasorio delineado.

En primer lugar, en consonancia con una tendencia global, pero también con el resto de lo dispuesto en el documento, la directriz No. 16 de la END establece que el potencial estratégico debe estructurarse en torno a capacidades, en lugar de constituirse en relación con enemigos específicos (END 2012, 58). Y, por otro lado, como concepto general para la organización de las fuerzas, la END adopta el trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia, concepto con implicancias para las capacidades operacionales de las fuerzas (47). En lo que corresponde al Ejército, se proyecta una fuerza basada en los imperativos de flexibilidad —esto es, una fuerza con un máximo de adaptabilidad, propia del modelo no convencional— y elasticidad, o sea, una fuerza que pueda aumentar rápidamente su dimensión cuando las circunstancias lo exijan (78). En el caso de la Marina, se piensa en una fuerza balanceada entre el componente submarino y el de superficie y aeroespacial. El primero, esto es, el proyecto de construcción del submarino nuclear, merece especial atención, en virtud del devenir que tuvo desde la segunda mitad de la década del setenta, así como el impacto en cuanto a autonomía tecnológica y las repercusiones políticas de su vinculación con el desarrollo nuclear. Luego de sufrir distintas oposiciones en función de argumentos políticos y económicos, el

proyecto del submarino con propulsión nuclear fue revitalizado a comienzos del segundo mandato del presidente Lula da Silva, en virtud de la coincidencia entre los objetivos autonómicos del programa y las ideas representadas por el Presidente, tendientes a elevar el perfil estratégico del país (Martins Filho 2011). Fue en función de este renovado interés que en septiembre de 2009 el gobierno cerró el acuerdo con Francia para la construcción en Brasil de cinco submarinos franceses *Scorpène*, uno de ellos con tecnología de propulsión nuclear.⁸

Finalmente, la aeronáutica, con prioridad en la vigilancia aérea a la que nos referimos en el apartado sobre la Amazonia, debía contar con dos instrumentos clave: por un lado, una flota renovada de cazas, y por otro, equipos sofisticados de visualización, como Aeronaves Remotamente Piloteadas y tecnología de satélites. Esto último guarda íntima relación con la designación estratégica de los tres sectores por fortalecer: el espacial, el cibernético y el nuclear. El primero de ellos tiene implicancias para las tres fuerzas y consiste en invertir en fabricación de vehículos lanzadores de satélites, sobre todo los geoestacionarios, así como el desarrollo de un vector bajo control nacional, aun cuando socios extranjeros participen en su proyecto e implementación (END 2012, 77). De similar manera, se apuesta al desarrollo de tecnología de posicionamiento geográfico, buscando disminuir la dependencia con respecto a aquellas tecnologías bajo dominio extranjero (78).

Por su parte, el proyecto de renovación de la flota de cazas fue relanzado en noviembre de 2007, luego de que en 2005 el presidente Lula da Silva canceló el programa anterior. Así, poniendo en marcha el Programa FX-2, el mandatario autorizó al comandante de la Aeronáutica a abrir la licitación para la compra de

8 El presidente Lula da Silva y su par francés, Nicolas Sarkozy, firmaron en septiembre de 2009 el acuerdo que venían negociando desde el año anterior, en el marco de la asociación estratégica conformada en 2005, que incluía los submarinos, así como la fabricación de cincuenta helicópteros militares por parte de un consorcio formado por Helibras y Eurocopter, que serían suministrados entre 2010 y 2016. Asimismo, para viabilizar este programa se constituyó la empresa Itaguaí Construcciones Navales, una asociación entre la francesa DCNS y la brasileña Odebrecht, con la participación de la Marina de Brasil, con la opción de *golden share*. En cuanto a los plazos establecidos, quedó prevista para noviembre de 2012 la inauguración de la Unidad de Fabricación de Estructuras Metálicas, y para 2014 la construcción del astillero. De igual manera, se estipuló que las obras civiles deberían finalizar en 2015, la construcción de la base naval seis meses después, y el primer submarino estaría listo en 2017. Los otros tres submarinos serían entregados en 2021, y el de propulsión nuclear, en 2023. En julio de 2011 tuvo lugar la ceremonia formal de inicio de las obras, con la presencia de la presidenta Rousseff.

treinta y seis cazas de última generación. En este sentido, la END estableció que la decisión entre los competidores —el francés *Rafale*, el sueco *Gripen* y el estadounidense *F-18 Super Hornet*— debía basarse en el principio autonómico de priorizar la opción que minimice la dependencia tecnológica o política en relación con cualquier proveedor (END 2012, 90). Finalmente, el 18 de diciembre de 2013, el ministro Amorim y el comandante de la Aeronáutica anunciaron la decisión a favor de la compra de los cazas suecos *Gripen*, fabricados por la empresa SAAB.

El sector cibernético aparece como estratégico, debido a que los sistemas administrativos y militares son vulnerables a “los avances de la tecnología de la información, la utilización de satélites, la detección electrónica y otras mejoras tecnológicas”, que implicaron mayor eficiencia de estos sistemas y, por lo tanto, deben ser protegidos (PDN 2012, 19). En consonancia con estas disposiciones, se creó en 2012 el Centro de Defensa Cibernética del Ejército, para luego, en octubre de 2014, constituir el Comando de Defensa Cibernética y la Escuela Nacional de Defensa Cibernética. Ciertamente, el episodio que puso de relieve la necesidad de mayores medidas en este ámbito fue lo sucedido en julio de 2013, cuando Edward Snowden, excontratista de la Agencia de Seguridad Nacional estadounidense, presentó pruebas respecto a las actividades de espionaje realizadas por Estados Unidos a diversos mandatarios, entre ellos a la presidenta Rousseff, y a empresas estratégicas como Petrobras, con claras implicancias para la obtención de información que puede beneficiar a este país en las licitaciones para la explotación de los yacimientos del Pré-Sal.

Por último, en lo que respecta al sector nuclear, la necesidad estratégica de desarrollar esta tecnología es justificada tanto en función de los requerimientos de diversificación de la matriz energética y otros usos civiles como en relación con el proyecto de construcción del submarino con propulsión nuclear. Ciertamente, los documentos son muy cuidadosos en reiterar la renuncia del país al desarrollo de armas nucleares, a la vez que reafirman el derecho al desarrollo de esta tecnología con fines pacíficos, sin más limitaciones que las disposiciones contenidas en los tratados de control de esta tecnología hasta el momento firmados por Brasil (END 2012, 95-96). En consecuencia, se rechaza expresamente la adhesión al Protocolo Adicional al TNP —o a futuros agregados que amplíen las restricciones— y se reclama el cumplimiento del artículo 4 de dicho tratado, que dispone las negociaciones de cara a la progresiva eliminación del armamento nuclear existente (PDN 2012, 27).

Sobre esta cuestión, durante la entrevista que sostuvimos con un importante asesor que participó en la formulación de la END, pudimos conocer que al discutirse el borrador del documento con los ministros y el presidente Lula da Silva hubo varias opiniones encontradas con respecto a la inclusión de la oración que reafirma el rechazo de Brasil al Protocolo Adicional. Mientras que el canciller Amorim alertaba que no podía descartarse un escenario en donde Brasil tuviera que adherirse a este instrumento, otros funcionarios, entre ellos Roberto Mangabeira Unger, Nelson Jobim y Dilma Rousseff —para la ocasión, ministra de la Casa Civil—, permanecieron firmes en su apoyo a esta definición que consideraban innegociable y consiguieron la aceptación del presidente Lula da Silva, quien definió la cuestión.

En efecto, esta apuesta por colocar la autonomía tecnológica como un objetivo a considerar en todas las decisiones que tengan que ver con cada fuerza puede entenderse como otro indicador del impacto del pensamiento estratégico que fue desarrollándose desde fines de los setenta, así como la comunión de ideas entre los militares y el sector soberanista de Itamaraty. A parte de los ya mencionados, en esta cuestión en particular resultó fundamental la influencia de figuras políticas cercanas al gobierno, como Roberto Amaral, miembro clave del Partido Socialista Brasileiro, quien se desempeñó brevemente como ministro de Ciencia y Tecnología al comienzo del primer mandato de Lula da Silva y luego continuó en puestos claves relacionados con las tecnologías estratégicas. La misma preocupación por la capacidad soberana de controlar los recursos necesarios para garantizar el desarrollo y la defensa del país era compartida por el académico Mangabeira Unger, una de las figuras clave en la formulación de la END de 2008, como ministro de Asuntos Estratégicos. Por último, la perspectiva de quienes orientaron la Cancillería brasileña en estos años también impactó sobre la dificultosa articulación entre la inserción internacional y la política de defensa.

4. Protagonismo internacional y empleo político del poder militar

Ante el interrogante respecto a qué rol busca desempeñar Brasil como parte de su actual identidad estratégica, probablemente una de las primeras respuestas que vienen a la mente es el rol de jugador global y líder regional. En efecto, ambos papeles se encuentran presentes en los documentos estratégicos

aquí analizados, como elementos de un discurso que, luego de un período de bajo perfil estratégico, parece haber compaginado una defensa fuerte con una política externa ambiciosa y activa, asumiendo crecientes responsabilidades en materia de seguridad internacional como parte de un proyecto de inclusión del país en los procesos decisorios mundiales. Ahora bien, la sintonía entre ambos discursos puede ocultar algunas limitaciones autoimpuestas en este intento de elevar el perfil estratégico.

¿Qué es lo que se espera de un país que adopte estos roles? En primer lugar, se esperan de una potencia la disponibilidad y el uso del poder militar, si no para hacer la guerra, al menos para apuntalar sus estrategias de política exterior. En segundo lugar, se tiene la expectativa de que una potencia ocupe un lugar destacado e incluso de liderazgo en su región, entre otras áreas, en lo que se refiere a la seguridad regional. Finalmente, se espera que un jugador global obtenga el reconocimiento de su importancia para las cuestiones de seguridad internacional por parte de otras potencias.

En lo que respecta a la primera expectativa encontramos aquí una limitación inicial: no se contempla el uso del poder militar en otras situaciones que no califiquen como operaciones de paz. Ciertamente, el rol de Brasil en el comando de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) buscó —incluso antes de la articulación entre ambos intereses en los documentos estratégicos— demostrar su capacidad de protagonismo en instancias de seguridad internacional para mejorar las credenciales internacionales del país (Ramalho da Rocha 2008); de igual manera puede entenderse la designación del general de división Carlos Alberto dos Santos Cruz como comandante de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Pero, tal como han señalado quienes abogan por un empleo político del poder militar más decidido y amplio, no puede esperarse que el solo hecho de liderar misiones de paz lleve a las potencias a otorgar a Brasil el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Soares Alsina 2009). Lo cierto es que tanto la orientación de la política externa y de defensa arriba delineadas como la tradición diplomática brasileña constituyen fuertes limitaciones para la participación de las Fuerzas Armadas en otro tipo de operaciones vinculadas a la seguridad internacional, como las llevadas adelante por Estados Unidos y sus aliados.

De similar manera, con respecto a la región, Brasil también restringe el empleo político del poder militar, esto es, aquellas acciones que involucren a las Fuerzas Armadas y sus instrumentos que, sin llegar al nivel de la guerra, fortalezcan la capacidad de disuasión para la defensa de los intereses nacionales. Esta autolimitación se vincula con la política regional brasileña, en tanto que la decisión de desplegar de manera más decidida sus recursos militares con un fin disuasorio probablemente causaría costos políticos y económicos sobre las relaciones con los vecinos que el país no está dispuesto a afrontar, tanto en razón de sus creencias ideológicas como en virtud de un cálculo pragmático. Ahora bien, esta autorrestricción no le impide reforzar la presencia y las operaciones en las áreas de frontera con un claro propósito de disuasión. Y si bien se trata de una acción que tiene por blanco a actores no estatales, no deben descartarse las implicancias políticas que podrían surgir, en particular con Estados con gobiernos de izquierda, en virtud del tradicional anticomunismo de las Fuerzas Armadas brasileñas. Al continuar con la segunda expectativa, el rol de líder regional aparece atravesado por otra contradicción. Por un lado, los documentos aquí analizados designan a América del Sur como el entorno estratégico y establecen como objetivo la promoción de una región estable. Estas definiciones, junto con las acciones diplomáticas desplegadas entre 2008 y 2009 que llevaron a la creación del CDS, han sido interpretadas como manifestaciones de esa voluntad de liderazgo. Sin embargo, no puede argumentarse de la misma manera que Brasil haya sostenido ese impulso inicial ni que haya protagonizado las principales iniciativas del órgano.

Por último, la tercera expectativa es probablemente aquella que ha sido perseguida de manera más coherente, aunque por el momento los resultados hayan sido meramente simbólicos. Así, Brasil ha buscado vincular los acuerdos con países emergentes con las demostraciones de apoyo político a favor de un mayor lugar de Brasil en los procesos decisorios y en las instituciones de la seguridad internacional. En este sentido, la END estableció en la directriz No. 23, referida al establecimiento de colaboraciones en materia de defensa con otros países, pensadas como asociaciones estratégicas más amplias, que estas debían perseguir el objetivo de “trabajar con el país socio en pro de un mayor pluralismo de poder y de visión del mundo”. Para el cumplimiento de esta meta, la asociación debía contemplar iniciativas para mejorar “la representación de

países emergentes, incluso Brasil, en las organizaciones internacionales —políticas y económicas— establecidas”, para luego buscar la reestructuración de dichas instituciones, volviéndolas más permeables a “las divergencias, a las innovaciones y a los experimentos de lo que son las instituciones nacidas al término de la Segunda Guerra Mundial” (END 2012, 61-62).

Y si bien algunos desarrollos de la política internacional posteriores a la crisis financiera de 2008 representaron señales hacia una mayor inclusión de los países emergentes en las instituciones de la gobernanza global, el área de cuestiones de la seguridad internacional ha demostrado ser mucho más conservadora. En el marco de ese contexto de resistencia al cambio fue que Brasil enfrentó una dura decepción al ser desautorizado por Estados Unidos cuando quiso intervenir como mediador junto con Turquía en el asunto del programa nuclear iraní, en mayo de 2010. Es interesante subrayar que el rol de jugador global adquiere un matiz distinto cuando se conjuga con el elemento de reformismo apuntado en la dimensión de los intereses. Este elemento autonómico —que vinculamos a la influencia de los actores políticos arriba mencionados— implica que, en lugar de aceptar las reglas de juego impuestas por los poderosos, se busca una mayor participación en el orden actual, a la vez que se propone la reforma de sus instituciones para alcanzar el reconocimiento oficial de su realidad de poder, aunque sin plantear un cuestionamiento desestabilizante de ese orden.

Conclusión: el modelo disuasorio y el rol de jugador global

A partir del análisis de los documentos oficiales en función de las dimensiones del concepto *identidad estratégica*, observamos que la disuasión constituye un elemento crucial de la actual identidad estratégica brasileña, concepto estratégico adoptado en función de una percepción de aguda preocupación en torno a las características y las dinámicas del sistema internacional, aun cuando no se perciben amenazas concretas en el corto y mediano plazos. Como argumentamos más arriba, dicha percepción fue ganando terreno entre las Fuerzas Armadas, una vez que el alineamiento en función de la lucha de Occidente contra el comunismo demostraba no servir enteramente a los intereses brasileños de autonomía estratégica.

La preocupación respecto a las implicancias de la subordinación político-estratégica de Brasil comenzó a tomar forma con el pensamiento de la línea heterodoxa de la Marina, en consonancia con la orientación que tomó la política exterior a finales de los setenta —el pragmatismo responsable—, y se consolidó con la constatación de las vulnerabilidades estratégicas en la Amazonia y en el Atlántico Sur, en función de los impactos de los nuevos temas globales y las embestidas de los Estados poderosos sobre el concepto de soberanía. Así, simultáneamente con la eliminación de la hipótesis de conflicto con Argentina, comenzó a tomar forma el modelo disuasorio, anclado en la búsqueda de la autonomía estratégica, tanto doctrinaria como tecnológica, incluso por detrás de una política exterior de menor perfil estratégico.

El argumento sostenido en este trabajo fue que este pensamiento —el elemento ya existente— encontró respaldo en la orientación externa del gobierno de Lula da Silva, tanto en función de su visión crítica con respecto a la vinculación estratégico-militar con los países desarrollados como en relación con la apuesta por desempeñar el rol de jugador global. Así, mientras que el régimen democrático que comenzó en 1985 no había dado lugar a un proyecto nacional del tipo de aquel que había guiado al gobierno militar de 1964 —basado en el Brasil Potencia (Rizzo de Oliveira 1994)—, sostuvimos que a partir de Lula da Silva se dio una conjunción entre las ideas que las Fuerzas Armadas venían discutiendo y el proyecto de protagonismo internacional con elementos autonómicos articulado por el PT y la línea autonomista de Itamaraty, el principal elemento novedoso destacado en nuestro análisis.

Entendemos que esta reflexión sobre el pensamiento estratégico y la política de defensa brasileños constituye un elemento necesario para comprender la orientación de la política exterior actual de este país, en particular sus crecientes iniciativas diplomáticas regionales y globales. En el marco de esas iniciativas, Brasil ha puesto en acción la dimensión político-diplomática de su poder, ejemplo de lo cual son las distintas alianzas con países emergentes y la actuación en las organizaciones internacionales más importantes. Es evidente también que Brasil ha utilizado sus recursos económicos de poder para construir su rol de jugador global, por ejemplo, a través de la internacionalización de sus empresas. Este artículo, por su lado, se propuso analizar los elementos identitarios que definen

su concepción estratégico-militar, una dimensión del poder nacional respecto a la cual Brasil parece estar prestando mayor atención.

Sumar la dimensión de la defensa al proyecto del Brasil jugador global implica fortalecer el empleo político del poder militar, pero esta premisa de la orientación de la política exterior brasileña ha encontrado una serie de escollos, tanto domésticos como sistémicos. A raíz de esas limitaciones, por el momento no están dadas las condiciones para que Brasil adquiera de manera oficial un rol más destacado en las instituciones, formales e informales, de la seguridad internacional. Ciertamente, a partir de la llegada de Dilma Rousseff a la Presidencia, el país disminuyó de forma sensible las iniciativas diplomáticas que lo situaban en un rol de liderazgo, adaptándose a un contexto internacional más restrictivo, en lo político y lo económico. De todas maneras, el modelo de la autonomía estratégica que persigue Brasil a partir de la conjunción entre los elementos nuevos y viejos aquí reseñados tiene un menor componente de proyección internacional que el anterior proyecto de la construcción de la Potencia. Así, esta etapa temprana del rol de jugador global en el área de la defensa probablemente se limitará a la participación desde lugares destacados en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, así como la búsqueda de un rol activo en los regímenes internacionales de seguridad, y la construcción de una capacidad militar con autonomía tecnológica, en la medida que las condiciones económicas lo permitan.

Referencias

1. Abdenur, Adriana y Danilo Marcondes de Souza Filho. 2014. O Atlântico Sul e a cooperação em defesa entre o Brasil e a África. En *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico. América do Sul e Atlântico Sul*, eds. Rinaldo Mattar Nasser y Rodrigo Fracalossi De Moraes, 215-238. Brasília: IPEA.
2. Accioly Fragelli, José Alberto. 2010. As realidades regionais de segurança: a recriação da Quarta Esquadra e seu significado. En *Segurança Internacional. Perspectivas Brasileiras*, eds. Nelson Jobim Nelson, Sergio Etchegoyen, João Paulo Soares Alsina, 495-506. Río de Janeiro: FGV.
3. Alves Vagner, Camilo y Teixeira de Campos, Márcio. 2012. A Guerra das Falklands/Malvinas e o Exército brasileiro. *Tensões Mundiais* 8 (14): 257-278.
4. Amorim, Celso. 2012. Defesa nacional e pensamento estratégico brasileiro. Conferencia del ministro de Defensa en la apertura del *Seminário Estratégias de Defesa Nacional*. 27 de noviembre de 2012, Brasília. [En línea] www.defesa.gov.br
5. Amorim, Celso. 2013. 'O Brasil também quer ser um provedor de paz', diz ministro Amorim em palestra no Instituto Rio Branco. [En línea] www.defesa.gov.br,

6. Berger, Thomas. 1996. Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan. En *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, ed. Peter Katzenstein, 317-356. Nueva York: Columbia University Press.
7. Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat. 1987. Autonomia militar e construção da potência. En *As Forças armadas no Brasil: autonomia e tutela armada*, ed. Eliezer Rizzo de Oliveira, 57-99. Río de Janeiro: Espaço e Tempo.
8. Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat. 1994. Estratégia e defesa: 1960-1990. *Caderno Premissas* 7: 48-50.
9. Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat. 2009. Garantir a soberania e os recursos naturais. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 5 de agosto de 2009. [En línea] <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=370>
10. Costa Vaz, Alcides. 2012. Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza. *Revista CIDOB d'afers Internacionals* 97-98: 175-87.
11. Duarte Villa, Rafael y Manuela Trindade Viana. 2010. Security Issues during Lula's Administration: From the Reactive to the Assertive Approach. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 91-114.
12. Estrategia Nacional de Defensa [END]. 2012. Ministerio de Defensa de Brasil.
13. Ferreira Vidigal, Armando Amorim. 1996. Estratégia e o emprego futuro da força. *Revista da Escola Superior de Guerra* 12 (32): 39-76.
14. Ferreira Vidigal, Armando Amorim. 2006. *Amazônia azul: o mar que nos pertence*. Río de Janeiro: Record.
15. Flores, Mario César. 1992. *Bases para uma politica militar*. Campinas: Unicamp.
16. Flores, Mario César. 2008. O tumulto da IV Frota. *O Globo*. 24 de agosto de 2008. [En línea] <http://www.naval.com.br/blog/2008/08/27/o-tumulto-da-iv-frota/>
17. Gomes Saraiva, Miriam. 2010. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional* 1 (1): 45-52.
18. Jaguaribe, Helio. 2004. Defesa nacional. Desafios e possíveis respostas do Brasil. En *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*, eds. José Roberto de Almeida Pinto, Antônio Jorge Ramalho da Rocha y Roberto Doring Pinho Da Silva, 61-83. Brasília: Ministerio de Defensa.
19. Katzenstein, Peter. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press.
20. Libro Blanco de la Defensa Nacional. 2012. Ministerio de Defensa de Brasil.
21. Lourenção, Humberto José. 2007. *Forças armadas e Amazônia (1985 a 2006)*. Tesis de doctorado. Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Estadual de Campinas.
22. Marques, Adriana Aparecida. 2007. *Amazônia: pensamento e presença militar*. Tesis de doctorado, Universidad de Sao Paulo.
23. Martins Filho, João Roberto. 2006. As Forças Armadas brasileiras no pós-guerra fria. *Tensões Mundiais* 2 (3): 78-109.
24. Martins Filho, Joao Roberto. 2011. O Projeto do Submarino Nuclear Brasileiro. *Contexto Internacional* 33 (2): 278-314.

25. Pena Neto, Mair. 2008. Lula diz que Quarta Frota dos EUA está quase em cima do pré-sal. *Estadão*. 18 de septiembre de 2008. [En línea] <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-diz-que-quarta-frota-dos-eua-esta-quase-em-cima-do-pre-sal,244220.o.htm>
26. Petrobras. “Dez perguntas para você entender o Pré-sal”. Disponible en <http://sites.petrobras.com.br/minisite/presal/perguntas-respostas/index.asp>
27. Pinheiro Guimaraes, Samuel. 2004. Uma estratégia militar para o Brasil. En *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*, eds. José Roberto de Almeida Pinto, Antônio Jorge Ramalho da Rocha y Roberto Doring Pinho Da Silva, 39-48. Brasília: Ministerio de Defesa.
28. Política de Defesa Nacional [PDN]. 2012. Ministerio de Defesa de Brasil.
29. Ramalho da Rocha, Antonio Jorge. 2008. Prioridades claras, necessidades ocultas e o Plano Estratégico Nacional de Defesa. *Libertade e Cidadania* 1 (2): 1-16.
30. Rizzo de Oliveira, Eliézer. 1994. *De Geisel a Collor: Forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Papiрус.
31. Rizzo de Oliveira, Eliézer. 2008. Defensa nacional: actores y política. En *Atlas comparativo de la defensa en América Latina: edición 2008*, comp. Marcela Donadío, 141-143. Buenos Aires: Ser en el 2000.
32. Rótulo Decquadra, Daniel. 1991. *Geopolítica, política externa e pensamento militar Brasileiros em relação ao Atlântico Sul (1964-1990)*. Tesis de maestría. Instituto de Relações Internacionais, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro.
33. Saint-Pierre, Héctor Luis. 2009. *La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*. Madrid: Real Instituto Elcano [En línea] http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt50-2009
34. Sant’anna, Carlos Alexandre Rezende de. 2011. *Pensamento estratégico brasileiro contemporâneo. Reflexões sobre o Atlântico Sul*. Tesis de Maestría, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
35. Soares Alsina, João Paulo. 2009. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Revista Brasileira de Política Internacional* 52 (2): 173-191.
36. Tibiletti, Luis. 2014. Las distintas ofertas de identidades estratégicas en los países de Unasur y su impacto en la búsqueda de una identidad de defensa suramericana. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 1 (1): 13-37.
37. Tokatlian, Juan Gabriel. 2012. El ocaso democrático. *El País*. 2 de enero de 2012. [En línea] http://elpais.com/diario/2012/01/02/opinion/1325458804_850215.html
38. USSOUTHCOM. U.S. Southern Command. [En línea] <http://www.southcom.mil/aboutus/Pages/Our-Team.aspx>
39. Winand, Érica y Héctor Luis Saint-Pierre. 2010. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História (São Paulo)* 29 (2): 3-29.

Marina Vitelli es doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Actualmente se desempeña como profesora jefe de Trabajos Prácticos de Teoría de las Relaciones Internacionales en la misma universidad y es becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet). Sus líneas de investigación son política de defensa argentina, política de defensa brasileña, cooperación regional en defensa, teoría de las relaciones internacionales y constructivismo. Entre sus últimas publicaciones están: “Veinte años de constructivismo en Relaciones Internacionales. Del debate meta teórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior”. *Revista Postdata* 19 (1), 2014; y “Teoría y práctica de las identidades colectivas en las Relaciones Internacionales. El caso del Consejo de Defensa Sudamericano”. *Reflexión Política* 15 (30), 2013.

Correo electrónico: marinagvitelli@gmail.com