

---

## DISEÑO DE POLÍTICAS DE DEFENSA PARA EL CONTROL Y DEFENSA DE RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS<sup>\*∞</sup>

GABRIEL DE PAULA<sup>\*\*</sup>

*“... el primer acto de juicio, el más importante, decisivo que incumbe a un estadista y al general en jefe es conocer la guerra que emprende...”.*

Clausewitz

*“De La Guerra”. capítulo 27 del Libro 1º.*

### RESUMEN

*A nivel global, se viene reconfigurando durante la última década un nuevo escenario geopolítico, que tiene como criterio ordenador la valoración de recursos naturales estratégicos (especialmente hidrocarburos y agua, y en menor medida biodiversidad, alimentos y tierra fértil) y su espacialidad (en tanto, dichos recursos están en un territorio determinado política y territorialmente).*

*El escenario sudamericano no escapa a esta lógica internacional, la cual influye, con diferentes niveles de intensidad, en la determinación de líneas estratégicas de defensa nacional en Brasil, Venezuela y (en menor medida) la Argentina.*

*Se definen de esta manera escenarios de competencia y de confluencia, los cuales pueden adquirir niveles variables de conflicto (como un enfrentamiento armado) y de cooperación (como la consolidación del Consejo Sudamericano de Defensa). Estos escenarios están situados geográficamente en: yacimientos de petróleo y gas, Amazonas, fuentes de agua, Antártica, mar Atlántico y tierra fértil.*

*Las estrategias de defensa fijan pautas para el diseño de fuerzas, en tanto apliquen a las hipótesis antes señaladas. Por lo tanto, el*

---

\* Los análisis y conclusiones vertidos en este artículo por el autor son de exclusiva responsabilidad del mismo, y no representan ni reflejan opiniones o políticas institucionales oficiales. Trabajo presentado en la Conferencia Subregional “Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Cooperación y Divergencia en Suramérica”. Organizada por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), National Defense University, EE.UU. y el Ministerio de Defensa de Colombia. Cartagena de Indias, Colombia. Julio de 2009.

\*\* Licenciado en Relaciones Internacionales, egresado de la Universidad del Salvador (Argentina). Cuenta además con cursos de posgrado en Inteligencia Estratégica (Escuela Superior de Guerra del Ejército argentino), y es egresado del Curso de Estrategia y Política de Defensa del Center for Hemispheric Defense Studies (National Defense University, EE.UU.). Actualmente cumple funciones en el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina, como asesor en asuntos militares. Coordinador del área de Energía y Recursos Naturales y el Observatorio Polar, del Centro Argentino de Estudios Internacionales ([www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar)). Argentina. [depaula@gabriel.net.ar](mailto:depaula@gabriel.net.ar)

∞ Fecha de recepción: 200809  
Fecha de aceptación: 031109

*sector defensa reconfigura las capacidades de sus FF.AA (vigilancia, logística, medios, capacitación del personal, doctrina) en función de cumplir con la misión de controlar los entornos con disponibilidad de recursos naturales.*

**Palabras clave:** *Recursos naturales, Geopolítica, Políticas de Defensa, Diseño de Fuerzas.*

## ABSTRACT

### STRUCTURING DEFENSE POLICIES FOR THE DEFENSE AND CONTROL OF STRATEGIC NATURAL RESOURCES

*During the last decade, there has been a reconfiguration of a new geopolitical scenario. This new scenario focus on the assessment about strategic natural resources (oil, gas and water, and less important, biodiversity, food and fertile land) and its spatial condition (the resources are in a territory which is politically defined by boundaries or zone of influence).*

*The scenario in South America is not far from that international dynamic, which affects in different levels the strategic lines of national defense policies in Brazil, Venezuela and (in less degree) Argentina. In that way, competence and confluence scenarios are defined, which may have variability in the conflict level, such as a military confrontation or cooperation mechanisms (as the South America Defense Council). These scenarios are geographically located in: oil and gas basins, Amazonas, water resources, Antarctica, Atlantic Ocean and fertile land. The defense strategies set parameters for the design of the armed forces, as far as the hypothesis of conflicts above-mentioned applied. Thus, the defense administration re-configured the capabilities of the Armed Forces (logistic, personnel, doctrine, resources, surveillance), in order to achieve the mission of control the regions where availability of natural resources exists.*

**Key words:** *Natural Resources, Geopolitics, Defense Policy, armed forces structure.*

## I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del trabajo es analizar las estrategias de defensa en tres casos de estudio: Argentina, Brasil y Venezuela, que incluyen entre sus intereses y objetivos la defensa y control de recursos naturales estratégicos (RNE), los que ge-

neran líneas directrices para el diseño de fuerzas. Para alcanzar este objetivo, se realiza una descripción del escenario internacional, centrado en la disponibilidad y explotación de RNE. Los escenarios internacional y regional dan lugar a hipótesis de empleo para las FF.AA., la base sobre la que el sector defensa reconfigura las capacidades de sus FF.AA. (vigilancia, logística, medios, capacitación del personal, doctrina), y que tiene como objetivo cumplir con la misión de controlar los entornos con disponibilidad de recursos naturales. La pregunta de la investigación, el problema, es con qué criterios se rediseñan las fuerzas; y vinculada a esta, para qué tipo de conflicto se están preparando los países en la región. En el trabajo importa encontrar puntos en común y divergencias en las estrategias de defensa y el diseño de fuerzas en los casos de estudio, que abran el camino para un análisis sobre modelos de políticas de defensa, con los RNE como objetivos, bienes o intereses a defender. En el escenario regional, además (y este es un dato muy importante que se tendrá en cuenta) se identifican fuerzas en tensión intrarregionales y extrarregionales, que tienen como resultado la determinación de hipótesis de conflicto y de confluencia, que condicionan fuertemente las hipótesis de empleo para las FF.AA.

El trabajo se inicia con la definición de los criterios ordenadores del escenario geopolítico. Se tomarán elementos de la geopolítica clásica y de la nueva geopolítica, los cuales aportarán al trabajo las herramientas conceptuales necesarias para vincular la realidad geográfica, sobre la que operan los actores estatales y no estatales en competencia o cooperación, con el diseño de políticas de defensa que tengan como objetivo el control de los espacios. Nótese que nos referiremos a “control de los RNE” o “control de los espacios o entornos” como dimensiones de una misma variable. Continuaremos con un breve relevamiento cuantitativo y cualitativo de disponibilidad de RNE, centrado en la oferta y demanda de los mismos. El componente cuantitativo es un dato estadístico, mientras que el componente cualitativo es construido por los actores y sus interacciones, y percepciones cruzadas. Naturalmente, para hablar de diseño de fuerzas, necesitamos establecer algún tipo de hipótesis de conflicto, el tercer punto de la estructura de la investigación. Estas toman la forma de “hipótesis de competencia”, centradas en el recurso natural, más que en la determinación de un enemigo. Por el otro lado, se definen hipótesis de cooperación, dados los escenarios de confluencia que tienen como centro de gravedad los acuerdos y proyectos de cooperación en el campo de la defensa. En cuarto lugar, tras haber desarrollado el marco teórico que nos guía en el análisis y diseño de políticas; haber descrito la situación de RNE sobre la cual entendemos se juegan intereses a nivel global, y establecido hipótesis de conflicto y de confluencia, nos dedicaremos al análisis de los tres casos de estudio: ejército argentino, Estrategia de Defensa Nacional de Brasil, y en Venezuela, el Proyecto Bolivariano de “La Nación en Armas”.

En las conclusiones, el objetivo será proponer un modelo o ideas directrices que influyan en el diseño de fuerzas, y en función de las capacidades militares necesarias para hacer efectivo el alcance de la misión de controlar y defender los recursos naturales estratégicos nacionales.

## **1. Criterios ordenadores del escenario geopolítico**

Como dijimos en la introducción, el problema sobre el que trabajaremos es con qué criterios se rediseñan las fuerzas; y vinculada a esta pregunta, para qué tipo de conflicto se están preparando los países en la región. En el análisis de estrategias y de políticas influyen conceptos, tendencias, paradigmas, intereses, entre otros elementos. En este primer punto del trabajo, nos ocuparemos de los tres primeros, en tanto constituyen herramientas conceptuales que vinculan la realidad geográfica de los casos de estudio con el diseño de políticas de defensa que tienen como objetivo el control y defensa de los recursos naturales estratégicos. Se denominarán a estos conceptos: criterios ordenadores del escenario geopolítico. Los mismos son: valoración, espacialidad, territorialidad, entorno y posicionamiento. Asimismo, estas herramientas conceptuales operan como marco teórico para el análisis, ya que como veremos más adelante, podremos leer en clave geopolítica algunos parámetros que derivan en el rediseño de fuerzas.

### *1.1. Valoración*

Entendemos por valoración a la percepción que los actores globales tienen sobre la importancia de un recurso natural estratégico. Claramente esta percepción adquirirá diferentes valores, dependiendo del actor e influenciada por sus intereses y objetivos. La valoración está determinada por la lectura (percepción) que cada actor haga de la variable escasez. Puesto que se considera la escasez de los recursos naturales estratégicos como una variable (que en sentido amplio es un fenómeno o criterio que puede adquirir diferentes valores), es posible dividirla en dos dimensiones, que tomaremos prestadas de la geografía económica: escasez relativa y escasez absoluta (D'Entremont, 1997: 16). En otras palabras, será posible contar con parámetros de interrelacionamiento del componente cuantitativo y cualitativo de la valoración de los recursos.

La escasez absoluta está determinada por la cuantía o volumen de un recurso determinado. Es el caso de algunos minerales, ciertas especies animales o vegetales, cuyas reservas o cantidad es limitada, y que pue-

den correr el riesgo de su agotamiento, al ritmo actual de explotación, desgaste o consumo. La segunda dimensión es la escasez relativa. Un recurso puede ser abundante cuantitativamente, pero de acceso restringido, por costos, tecnología, o por concentración en el control por parte de un actor. Es el ejemplo de las reservas de hidrocarburos en el Polo Norte, en cuanto a disponibilidad en contra a los costos necesarios para explotarlos. Tenemos entonces, la escasez absoluta como parámetro cuantitativo, y la escasez relativa como parámetro cualitativo. Las percepciones y valoración sobre los recursos inciden en la formulación de estrategias y políticas sectoriales. La percepción, combinada con factores exógenos como la relación de fuerzas, el entorno, y la historia común, definirá si esas políticas y estrategias tienden al fomento de alianzas o de confrontación.

La corriente constructivista aporta una herramienta básica: discernir qué parte de la toma de decisiones y de la implementación de políticas (la acción de los Estados) está influenciada por la distribución de poder (la estructura) o por los procesos e instituciones (la interacción y percepciones entre los actores). El constructivismo enfatiza en cómo las ideas y las identidades son creadas, cómo evolucionan y cómo moldean la forma en que los Estados entienden y responden a una situación problemática. La estructura del sistema internacional está definida, según el constructivismo, por conocimientos, comprensión y/o expectativas compartidas. En este marco se constituyen las relaciones entre los actores y la naturaleza de las mismas, sean estas conflictivas o cooperativas (Wendt, 1995: 73).

## *1.2. Territorialidad*

El criterio de territorialidad contiene un acervo proveniente de la geopolítica clásica, y adquiere su contenido de dos principios: soberanía y el conjunto seguridad/defensa (manifestada en el monopolio del ejercicio de la violencia). La territorialidad destaca la ubicación del recurso bajo un territorio de administración y control de un Estado. Sin embargo, se cruza con la idea de espacios vacíos (con sus matices según el autor del que se trate). La lógica del conflicto bajo estos parámetros es decimonónica, en tanto la expansión más allá de sus fronteras de un Estado es enfrentada por otro Estado. La evolución de las relaciones internacionales durante el siglo XX, en la cual se destaca la importancia que han ganado actores no estatales (organizaciones internacionales,

ONG's, empresas transnacionales), amplía el alcance del conflicto por un lado, y de la estrategia de los Estados para ampliar sus fronteras por otro. Amplía el alcance del conflicto porque hay una mayor cantidad de intereses en juego, dada la mayor cantidad de actores. Y de la estrategia de los Estados para ampliar sus fronteras a través de actores no estatales (como por ejemplo empresas), que establecen *relaciones de control transfronterizas* sobre algunos recursos naturales estratégicos.

Algunos ejemplos para ilustrar brevemente lo dicho. En Madagascar, la empresa surcoreana Daewo negocia el alquiler (por 99 años) de más de la mitad de la tierra cultivable de la isla. El objetivo es que estas tierras, aptas para el cultivo de maíz, palma y arroz (entre otros) se convierta en un reservorio alimenticio y energético (ya que el aceite de palma es utilizado para producir biocombustibles) (Diario Clarín: 2 de marzo de 2009). Veamos el modelo: un Estado, a través de una empresa privada, adquiere recursos naturales que estarán bajo su control. Vale decir que esto no es nuevo, en efecto, a fines del siglo XIX el expansionismo colonial de las potencias europeas y de Estados Unidos respondía a un modelo similar. Sin embargo, los intereses que motorizaban la expansión y explotación del recurso son diferentes. En el siglo XIX el control sobre los recursos de un país estaba en función de sus intereses comerciales. En el siglo XXI, la expansión tiene un objetivo a largo plazo: asegurar la reserva de recursos naturales estratégicos, en un escenario de escasez de recursos, crecimiento demográfico y degradación ambiental.

La pregunta clave es qué tipo de intervención llevará adelante un Estado en caso de conflicto, ya que recursos como la tierra, el petróleo o el agua no pueden relocalizarse (como sí lo pueden hacer los capitales financieros o las industrias). Retomando el criterio de "valoración", un recurso abundante para todos no es un elemento de poder, y por ende tampoco es un factor de conflicto. El problema surge cuando para un país un recurso natural es abundante (en un espacio geográfico determinado) y para otro escaso. Lo geográfico es fundamental para entender la naturaleza del conflicto por el control de un recurso, puesto que es el teatro de operaciones donde se desarrollará el conflicto.

### 1.3. Espacialidad y Entorno

Para la determinación del criterio de espacialidad, también se tomarán elementos de la geografía económica. Este criterio establece una

relación entre la ubicación y la explotación del recurso. La geografía económica entiende el espacio en términos de desigualdades y desequilibrios (D'Entremont, 1997: 16). Ambos términos parten del ámbito del mundo natural, dado un reparto desigual de las fuentes de recursos naturales en la superficie de la Tierra. Este reparto condiciona las actividades económicas y sociales, generando desequilibrios en el sistema internacional. Estos desequilibrios se materializan en relaciones de cooperación o conflicto entre los diferentes actores de la arena internacional. John Agnew, referente de la geopolítica crítica, nos aporta una visión complementaria a la anterior: *“La espacialidad o la organización geográfica del poder no está necesariamente unida en todo momento y lugar a la territorialidad de los Estados”* (Agnew, 2005: 57). Tenemos entonces dos tipos de relaciones que se analizan con el criterio de espacialidad:

- a. *La ubicación y explotación del recurso.*
- b. *El poder ejercido dentro y fuera del territorio de los Estados.*

A priori es posible afirmar que un Estado puede controlar la explotación de un recurso fuera de su frontera. En otras palabras, ejercer poder sobre recursos naturales extraterritoriales. Una segunda consideración, y muy importante, es que la *espacialidad no es estática*, ya que depende de las relaciones de poder (en esencia dinámicas) y de la valoración de los recursos. No obstante, mantiene un componente rígido: ubicación, relacionado a la territorialidad (por definición estática). El criterio de entorno está íntimamente vinculado con el de espacialidad, pero más relacionado con la idea de “zona de interés” de un Estado. Asimismo, se acerca al criterio de territorialidad, en cuanto es entendido como el conjunto de los límites geográficos tradicionales donde el Estado ejerce soberanía y la proyección transfronteriza de sus intereses. Entorno y espacialidad son complementarios, el primero le da más importancia al poder e influencia, mientras que el segundo lo hace sobre la ubicación geográfica.

Siguiendo, la denominada “geopolítica de los entornos” considera la distribución de los espacios, tanto en su condición de dominio como de explotación de los recursos (Carvajal Aravena, 2007: 49). La geopolítica crítica, por su parte, completa el concepto de entorno. Según esta rama, el entorno abarca los espacios tradicionales terrestre y marítimo, y agrega el espacio aéreo y aeroespacial. Los últimos ganan importancia con

el avance de la tecnología, y el desarrollo de medios y capacidades, para controlar dichos espacios. El componente científico técnico es muy importante en el análisis estratégico, veremos más adelante la importancia que se le otorga en la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil, y en el diseño de fuerzas en Argentina. El concepto de entorno incorpora otro eje de análisis: fronteras dinámicas, las cuales dejan de ser estáticas para ser móviles, y que alcanzan o se trazan en todos los espacios donde los países se comunican o tienen intereses (Carvajal Aravena, 2007: 55). La definición del entorno corresponde a la zona de influencia de un Estado. En otras palabras, las zonas donde el país tiene intereses, y por lo tanto en las cuales genera estrategias y formula políticas. Un elemento diferenciador de las grandes potencias, es su capacidad de mantener una gran capacidad logística, la cual va desde controlar vías de comunicación a nivel internacional en tiempo de paz (rutas comerciales), hasta poder colocar en cualquier lugar del mundo, en cualquier momento, elementos militares en tiempos de guerra.

#### *1.4. Posicionamiento*

La posición geográfica es un elemento de la geopolítica que le da importancia al control de puertos, vías de comercio, ductos, etc. Es un desprendimiento de la variable entorno centrada en la infraestructura, sea esta física o comercial, y los flujos de RNE. Este criterio nos permite analizar la importancia del recurso en relación con el flujo. La situación geopolítica en Asia Central es un buen ejemplo para ilustrar lo dicho. Michael Klare, en un artículo titulado “La nueva geopolítica” (2003), afirma que en diez años más, se espera que China sea totalmente dependiente del petróleo de las áreas del Golfo Pérsico y del mar Caspio. Ese es el petróleo que necesita para sostener su crecimiento. Europa, Japón y Corea del Sur estarán más o menos en la misma posición. El control sobre el grifo del petróleo pudiera parecer una caricatura, pero es la imagen que ha motivado a la política de EE.UU. desde el fin de la Guerra Fría, y ha ganado todavía más prominencia en la administración Bush-Cheney (Klare, 2003). En cuanto al control por parte de los actores, tanto si el mismo es un Estado o un actor privado, nos encontramos con la probabilidad de un conflicto. Este caso adquiere dos dimensiones: explotación y vías de acceso. Veremos más adelante, en la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil, que la Marina de Guerra tiene entre sus misiones defender las líneas de comunicación marítimas y sus plataformas petroleras.

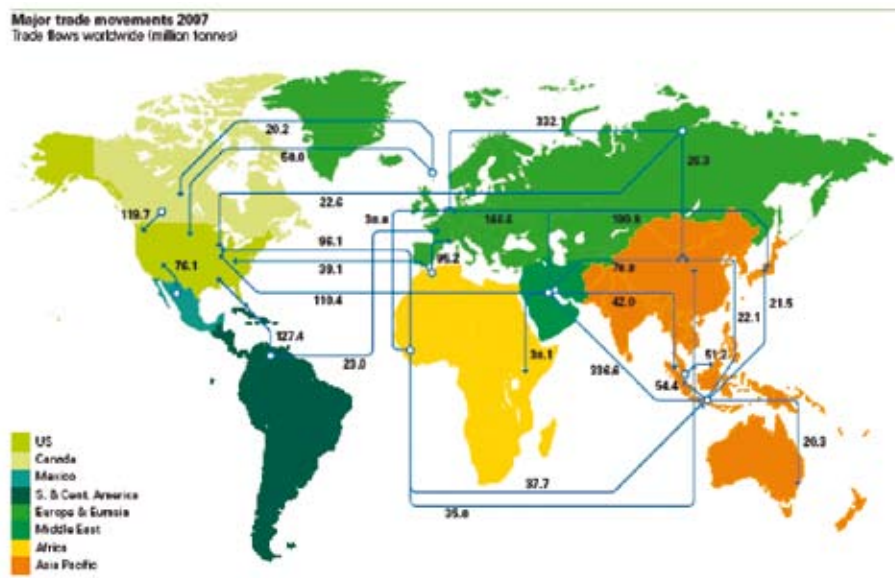


## 2. Recursos naturales estratégicos: análisis cuantitativo y cualitativo

El objetivo del apartado es mostrar gráficamente, en un análisis cuantitativo, las reservas de recursos naturales estratégicos a nivel global, y su ubicación espacio-territorial. Este análisis nos permitirá tener una visión global de la relación entre las existencias, la explotación y la demanda futura. Sobre estos parámetros se construyen escenarios, que a su vez dan lugar a políticas, planes, programas y presupuestos de defensa.

### 2.1 Hidrocarburos: petróleo y gas

En este ítem se extraen una serie de gráficos de British Petroleum, actualizados a junio de 2008, los cuales dan una idea acabada del flujo comercial de petróleo y gas a nivel global y las existencias probadas. Vale aclarar que no están incluidos los descubrimientos de Brasil anunciados el año 2008, los cuales posicionarían al país entre los cinco principales productores de petróleo del mundo.

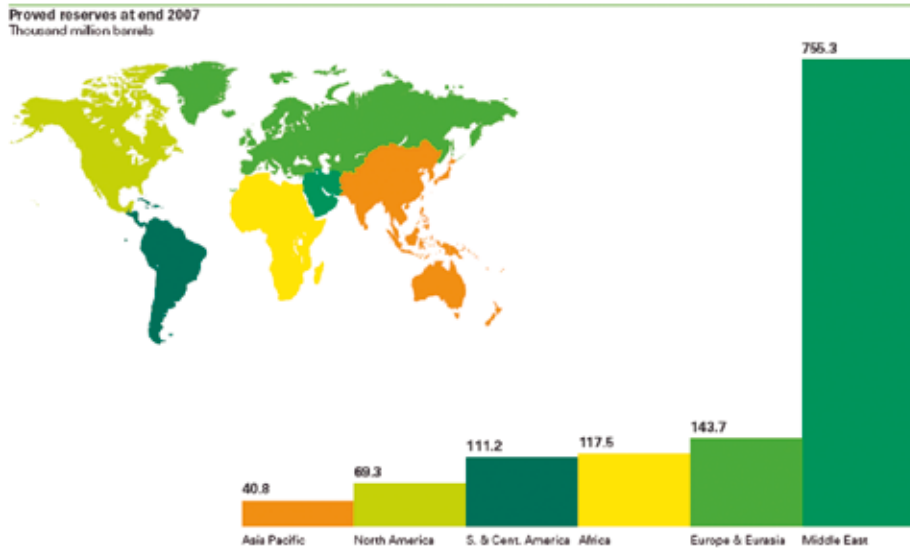


BP Statistical Review of World Energy June 2008. Major Trade Movements 2007, p. 21.

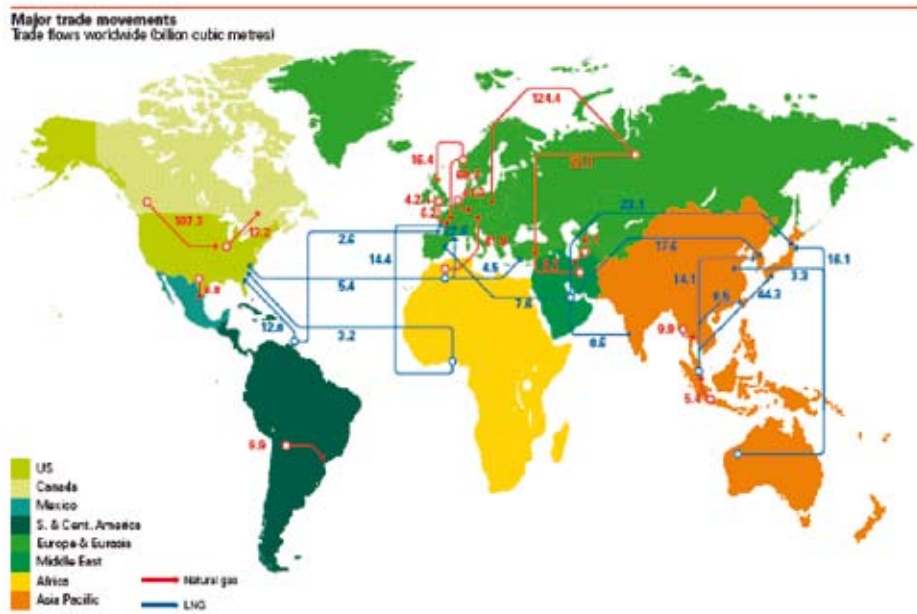
Disponible online: [www.bp.com](http://www.bp.com)

En este primer gráfico podemos apreciar los flujos comerciales de petróleo más importantes, los cuales concentran parte importante de la producción mundial en tres puntos de destino: EE.UU.; Unión Europea y China. La lectura que debemos hacer es en clave de analizar la de-

pendencia de los países de destino, los cuales además, son motores de la economía global. Para profundizar, el siguiente gráfico muestra las reservas mundiales:



BP Statistical Review of World Energy June 2008. Proved Reserves at end 2007, p. 7.  
Disponibile online: [www.bp.com](http://www.bp.com)

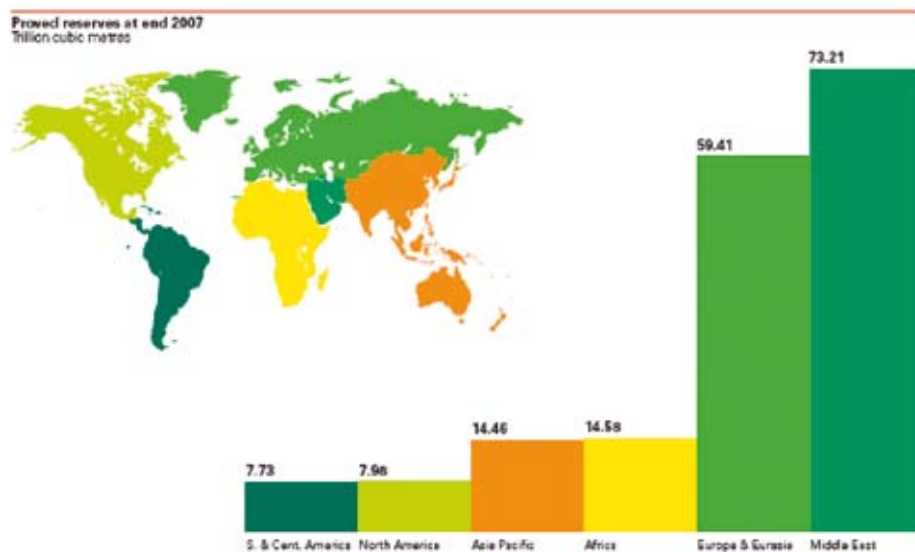


BP Statistical Review of World Energy June 2008. M2007. Pg. 31. Major Trade Movement.  
Disponibile online: [www.bp.com](http://www.bp.com)

No es necesario ahondar en la lectura del gráfico. Pero sí proponer una relación entre la magnitud de las reservas concentradas en una región, con los conflictos actuales en desarrollo en las mismas.

Pasamos ahora a los mapas de flujo de gas. Nuevamente el comercio tiene concentraciones en los puntos de destino en EE.UU. y Unión Europea. En la región, vale destacar la relación comercial entre Bolivia y Brasil, la cual tuvo momentos de tensión en los primeros meses de gobierno de Evo Morales, por la renegociación del precio y de los volúmenes exportados.

En cuanto a las reservas probadas, el mapa nos muestra los siguientes datos:



BP Statistical Review of World Energy June 2008. Proved Reserves at end 2007, p. 23.

Disponible online: [www.bp.com](http://www.bp.com)

En la región hay dos grandes productores de petróleo. Venezuela y Brasil. En el primer caso, según el sitio oficial de PDVSA: *“Las reservas probadas de petróleo de Venezuela alcanzan en la actualidad 80.582 millones de barriles. Al completarse el proyecto de certificación de las reservas de la faja petrolífera del Orinoco, previsto en el Plan Siembra Petrolera que se extenderá hasta el 2030, se adicionarán 236 mil millones de barriles de crudos pesados y extrapesados, cifra que validará la existencia en Venezuela de las mayores reservas*

de petróleo del planeta”. Hablemos en este caso de territorialidad y entorno, en función de darle un marco a la controversia limítrofe entre Venezuela y Guyana. Es probable que en la zona en disputa, tanto terrestre como marítima, haya hidrocarburos. La pregunta es cuál será el camino que tome la controversia, en el caso de que se comprueben existencias de petróleo en la zona de exploración cercanas a la zona reclamada.

## 2.2. El agua potable

Los datos expuestos a continuación dan cuenta de la situación general global, de las cuencas acuíferas y el consumo proyectado.

Recursos de Agua Renovables y la disponibilidad de agua, por continente							
Continente	Area (en millones de km <sup>2</sup> )	Cantidad de habitantes (millones)	Recursos de agua en km <sup>3</sup> /año			Disponibilidad Potencial de agua 1,000 m <sup>3</sup> /año	
			media	máximo	mínimo	por km <sup>2</sup>	per cápita
Europa	10,46	685,00	2,90	3,410	2,254	277	4,23
América del Norte	24,30	453,00	7,89	8,917	6,895	324	17,40
África	30,10	708,00	4,05	5,082	3,073	134	5,72
Asia	43,50	3.445,00	13,51	15,008	11,800	311	3,92
América del Sur	17,90	315,00	12,03	14,350	10,320	672	38,20
Australia y Oceanía	8,95	28,70	2,40	2,880	1,891	269	83,70
Mundo	135,00	5.633,00	42.785,00	44.751,000	39.775	317	7,60

Fuente: Igor Shiklomanov (coord.), "World Water Resources at the Beginning of the 21st Century", París, International Hydrological Programme, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), unpublished, 1999.

Como es posible apreciar, los recursos potenciales de agua potable en América del Sur (ver antepenúltima columna) son el doble que en resto del mundo. En la región, Brasil posee cerca del 40% de los recursos de agua (CEPAL, 2002: 112).

En esta segunda tabla de datos, lo que vemos en las proyecciones es que la relación consumo-explotación crecerá más que proporcionalmente. Dado este escenario se infiere que existirán problemas en el suministro de agua potable.

**Evolución y proyecciones del uso de agua por continente (km2 al año)**

	Extracción y Consumo 1900 - 1995								Proyecciones		
	1900	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010	2025
Europa	37,5	96,1	136,0	226,0	325,0	449,0	482,0	455,0	463,0	535,0	559,0
	13,8	38,1	50,5	88,9	122,0	177,0	198,0	189,0	197,0	234,0	256,0
América del Norte	69,6	221,0	287,0	410,0	555,0	676,0	653,0	686,0	705,0	744,0	786,0
	29,2	83,8	104,0	138,0	181,0	221,0	221,0	237,0	243,0	255,0	269,0
África	40,7	49,2	55,8	89,2	123,0	166,0	203,0	219,0	235,0	275,0	337,0
	27,5	32,9	37,8	61,3	87,0	124,0	150,0	160,0	170,0	191,0	220,0
Asia	414,0	682,0	843,0	1.163,0	1.417,0	1.742,0	2.114,0	2.231,0	2.357,0	2.628,0	3.254,0
	249,0	437,0	540,0	751,0	890,0	1.084,0	1.315,0	1.381,0	1.458,0	1.593,0	1.876,0
América del Sur	15,1	32,6	49,3	65,6	87,0	117,0	152,0	167,0	182,0	213,0	260,0
	10,8	22,3	31,7	39,6	51,1	66,7	81,9	89,4	96,0	106,0	120,0
Australia y Oceanía	1,6	6,9	10,4	14,5	19,9	23,5	28,5	30,4	32,5	35,7	39,5
	0,58	3,30	5,04	7,16	10,3	12,7	16,4	17,5	18,7	20,4	22,3
Total	579,0	1.088,0	1.382,0	1.968,0	2.526,0	3.175,0	3.633,0	3.788,0	3.973,0	4.431,0	5.235,0
	331,0	617,0	788,0	1.086,0	1.341,0	1.686,0	1.982,0	2.074,0	2.182,0	2.399,0	2.764,0

Referencias

	Extracción
	Consumo

Fuente: CEPAL, ONU, UNEP; "The sustainability of development in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities"; pg. 115. CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2002.

### 2.3. Biodiversidad y alimentos

En la cumbre de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) de 2004, la agenda manifestó que el gran desafío para los próximos años era la mantención de las tierras aptas para la agricultura para poder hacer frente a la creciente demanda mundial de alimentos. El lema de la cumbre (celebrada el 16 de octubre de 2004) fue: "La biodiversidad al servicio de la seguridad alimentaria". La FAO buscaba destacar con dicho lema que la biodiversidad garantizaría a todo el mundo el acceso sostenible a suficientes alimentos de alta calidad como para llevar vidas activas y sanas. Las conclusiones de la cumbre fueron alarmantes, en 2004 los datos nos decían que unos 840 millones de personas siguen padeciendo hambre en todo el mundo y aún más sufren carencias de micronutrientes, con una previsión global de aumento de 5.800 millones de habitantes hasta unos 8.300 en el año 2025, mientras la tierra disponible por habitante para la producción alimentaria sigue disminuyendo. En este mismo sentido dimos el ejemplo de la compra de tierras en Madagascar por la empresa surcoreana Daewoo, cuando desarrollamos el criterio "territorialidad".

### 2.4. Antártica: la preeminencia en el Polo Sur

El continente antártico ha ganado protagonismo en la agenda internacional. Las relaciones internacionales en el marco del Sistema del Tratado Antártico (STA) se han incrementado, al ritmo del mayor interés demos-

trado por los países en tener presencia en el continente e ingresar al STA. Para esto deben invertir en investigación científica, llevar a cabo proyectos de investigación de manera regular, para lo cual es preciso en muchos casos contar con bases (sean estas temporarias o permanentes). El creciente interés tiene algunas aristas a considerar: formar parte de un área geográfica internacional sobre la cual en el futuro se discutirá soberanía, tener presencia en un continente con importantes reservas de agua dulce y de hidrocarburos y minerales, desarrollar investigaciones aplicadas en un ambiente único (por ejemplo de simulación de condiciones en el espacio exterior), monitoreo del cambio climático global entre las más importantes. Si tomamos como referencia y ejemplo las relaciones en el Polo Norte, territorio que es susceptible de ser reclamado y cuyo ambiente está cambiando, otorgando ventajas y oportunidades a los países polares, es posible establecer una proyección de similares características para el mediano y largo plazo en la Antártica.

### **3. Hipótesis y escenarios**

La construcción y definición de hipótesis es una herramienta determinante en el proceso de formulación de políticas, y a su vez, en este caso particular, es el componente operativo de nuestro marco teórico; es decir, que operativiza, baja el nivel de abstracción de aquellos intereses y objetivos que se manifiestan en las políticas de defensa nacional. Tanto las hipótesis de conflicto como las de cooperación parten de la idea de la interdependencia positiva, o de una interdependencia negativa. Según Karl Deutsch una interdependencia positiva fuerte tiende a dar sustentación o solidaridad, mientras que una interdependencia negativa fuerte tiende a promover conflictos (Medeiros, 2004: 31).

#### *3.1. Hipótesis de conflicto*

En el caso que nos ocupa, las hipótesis de conflicto se construyen a partir de escenarios de competencia centrados en un recurso natural. Esta es una variación importante respecto de las hipótesis de conflicto centradas en un enemigo, por lo general estatal, que la geopolítica clásica definía en función de los límites territoriales. Se determina de esta manera el objetivo a defender (el recurso natural), con independencia relativa del enemigo<sup>1</sup>.

---

1 Una estrategia define igualmente enemigos, pero generalmente de manera confidencial, especialmente en zonas de paz como América del Sur.

En el nivel estratégico-militar, esta metodología de análisis, como en el caso de Brasil, da forma a las *“hipótesis de empleo”*. Según la Estrategia de Defensa de Brasil, la hipótesis de empleo se entiende *“como una previsión de posible empleo de las FF.AA. en determinada situación o área de interés estratégico para la defensa nacional”* (p. 36). Las hipótesis de conflicto se formulan considerando el alto grado de indeterminación e imprevisibilidad de amenazas al país. Las hipótesis de empleo, a su vez, son la base a partir de la cual se elaboran los planes estratégicos y operacionales. Tenemos entonces el siguiente esquema:

1. Apreciación de escenarios de competencia.
2. Construcción de hipótesis de conflicto en el nivel estratégico nacional.
3. Determinación de hipótesis de empleo para el instrumento militar.
4. Establecimiento de las capacidades necesarias de las FF.AA.
5. Diseño de planes estratégicos y operacionales.

Dado este esquema general, comenzamos con uno de los escenarios de competencia: conflictos por el agua dulce. Análisis a nivel global, de diversas latitudes y posturas ideológico-políticas, coinciden en que el agua será un recurso sobre el cual se librarán conflictos armados. Para el análisis de este escenario, introducimos una variante de los criterios presentados en la primera parte del trabajo: la geopolítica hídrica.

La geopolítica hídrica es un término que la comisaria adjunta de Perú, la doctora Lillian Carrillo, presentó en la Exposición Internacional de Zaragoza (junio-agosto de 2008). Para la funcionaria esta es una nueva rama de la geopolítica, y la eleva a paradigma de las relaciones internacionales (EFE: 1 de agosto de 2008). En Zaragoza, Carrillo dijo que *“el agua afecta a otros sectores, como la industria, minería, pesca o turismo, y genera expectativas que van más allá de las relaciones personales hasta dirigirse hacia las intergubernamentales o interestatales”*. Y agregó que *“con la escasez de agua que vive el mundo y la vulnerabilidad por el cambio climático, se trata de un recurso estratégico y como tal, según los expertos de ciencia política, se vuelve ‘atractivo’ para la población”*. Como podemos apreciar, en este escenario confluyen dos elementos del criterio “valoración”: la percepción sobre la importancia del recurso agua (en forma de expectativas) y la relevancia que tiene como insumo o medio para el desarrollo de actividades económicas y las proyecciones de disponibilidad a nivel global.

La hipótesis de conflicto es que en un escenario de escasez haya enfrentamientos. La simplicidad de la hipótesis gana complejidad cuando se construye el sociograma del conflicto, y los actores implicados son entidades multinacionales, nacionales y subnacionales con diferentes grados de organización. Las hipótesis de empleo deberán contemplar, por lo tanto, actuar en conflictos de características asimétricas. Respecto del planeamiento estratégico y operativo, los medios deberán estar preparados para actuar en las zonas donde se encuentra el recurso. Para esto es importante aplicar el criterio de “*territorialidad*”, ya que el recurso se encuentra en espacio soberano a defender.

Una segunda hipótesis de conflicto está centrada en el control de la explotación, abastecimiento y comercialización del petróleo. En el caso de Brasil, si se materializan las previsiones de la explotación de las reservas descubiertas en el último año, se convertiría en el octavo productor mundial de crudo (de una calidad superior a la de Venezuela). ¿Cómo entra esta realidad al escenario geopolítico y de qué manera es analizado? La respuesta la dan fuentes diplomáticas brasileñas, las que “*recuerdan que el Departamento de Defensa norteamericano decidió reactivar el pasado julio su Cuarta Flota para el Caribe y América del Sur. Esta decisión no es casual. Ahora más que nunca estamos en el radar de los estadounidenses, ya que existe una cierta preocupación en algunos sectores de ese gobierno por lo que suceda en esta zona de producción petrolífera*” (El País, 09/03/09). Las mismas fuentes aseguran que Washington entiende que las reservas del presal son la salvación de su dependencia de Venezuela. Esto no quiere decir taxativamente que en Brasil las autoridades estén augurando un conflicto, por el contrario, se están tejiendo importantes lazos comerciales entre ambos países con el petróleo como nudo central. Pero los datos y declaraciones dan cuenta de que la hipótesis existe. También en el caso de Brasil encontramos una tercera hipótesis de conflicto, que tiene como interés defender el Amazonas, no nos extenderemos en este apartado, ya que el tema será ampliado cuando desarrollemos la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil.

#### *4.2. Hipótesis de confluencia: acuerdos y proyectos de cooperación*

El actual cuadro regional está caracterizado por la sustitución de una geopolítica de la contención, de marcado sesgo militar, por una geopolítica integracionista fuertemente influenciada por cuestiones



económicas, en la cual las fronteras se constituyen en puntos de articulación (Medeiros, 2004: 11). En la región, la cooperación regional consolida las hipótesis de confluencia y se materializa en algunos órganos del MERCOSUR (para las relaciones económicas) y de la reciente UNASUR (para las relaciones políticas). Para el tema que nos ocupa, hablaremos del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD). En esta nueva organización internacional debemos destacar que no hay integración de defensa, sino que apunta al establecimiento de una “comunidad de defensa”. Tampoco está contemplado que el CSD sea una organización de seguridad colectiva como el TIAR o la OTAN. Entre las debilidades que es posible inferir, hay limitaciones al funcionamiento de este tipo de instituciones, ya que las responsabilidades sobre la seguridad y la defensa son indelegables. Pero la existencia del CSD en sí mismo implica un avance y un cambio de paradigma para la seguridad y defensa regional; porque consolida la confianza mutua, fortalece los vínculos y el intercambio militar, por ejemplo, con la decisión de trabajar en forma combinada en operaciones de paz de Naciones Unidas.

Otro ejemplo de hipótesis de confluencia en la región es la cooperación entre Perú y Brasil en el Sistema de Vigilancia y Protección Amazónica (SIVAM / SIPAM), en el cual se comparte información en tiempo real relativa al control del espacio aéreo, la vigilancia ambiental o el monitoreo de actividades ilícitas. En tercer lugar, encontramos la Brigada conjunta “Cruz del Sur”, de Argentina y Chile, para el despliegue en operaciones de paz de ONU.

#### **4. Estrategias de Defensa: tres casos de análisis**

El diseño y formulación de políticas es el resultado de operacionalizar en forma de objetivos concretos los intereses estratégicos nacionales. Estos últimos, a su vez, viabilizan los intereses vitales de la nación (de carácter permanente y plasmados en la Constitución nacional). Es preciso señalar que este es un proceso que contiene fuerzas en tensión: por un lado implica resolver con medidas concretas la dirección de los organismos públicos (en el caso que nos ocupa, las FF.AA.), y por el otro la dinámica de las relaciones internacionales que obliga a revisar y redefinir, tanto intereses estratégicos, como políticas públicas. Hecha esta breve introducción, nos dedicaremos al desarrollo de tres casos: una propuesta para el ejército argentino; la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil; y en el caso de Venezuela, de la nación en armas.

#### 4.1. Diseño de Fuerzas en Argentina

El marco legal en Argentina es taxativo respecto del ámbito de la defensa. Del mismo rescatamos el Decreto 727/07, reglamentario de la Ley de Defensa Nacional 23.554/88. El instrumento jurídico deja en claro que se superaron las hipótesis de conflicto con los países de la región, y no las reemplaza con otras. En este sentido, como primer elemento de análisis veremos que el planeamiento operacional y diseño de fuerzas estarán determinados por las hipótesis de empleo, siempre en función de la defensa de los intereses nacionales y los estratégicos. Con respecto de los intereses estratégicos, y en línea con el tema que venimos desarrollando, tenemos un hecho de relevancia para el análisis: el discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en julio de 2008, en ocasión de la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas. En esa oportunidad dijo: *“Yo me voy a ocupar, junto a ustedes, de construir este sistema de defensa nacional que requiere el mundo que viene, que ya no es un mundo dividido entre los peligros de nuevas o extrañas ideologías, sino que por el contrario, es un mundo más concreto, más difícil, donde el punto estará en la defensa de nuestros recursos naturales, de nuestra Antártica, de nuestra agua... Por eso, los invito a todos ustedes, oficiales de las Fuerzas Armadas, hombres y mujeres que han decidido ejercer su vocación, de tener las armas para defender a la patria, a construir con esta concepción y en este mundo difícil este nuevo sistema de defensa nacional que exige el ahora”* (Fernández de Kirchner, 2008). Dentro del sistema de defensa nacional al que hace referencia la Presidenta, se analizará una propuesta de diseño para el elemento de tierra del instrumento militar: el ejército argentino.

Veremos en este caso de estudio que tiene puntos de contacto con los otros dos a analizar, especialmente en el tipo de conflicto en el que se proyectan las hipótesis de empleo: un conflicto de tipo asimétrico. Siendo más específicos, hablaremos de “Guerra de Desgaste”, ya que se presume que el conflicto bélico es interestatal, con o sin participación de actores subnacionales. Es un conflicto de 4ª Generación, de tipología mixta entre la guerra convencional y la guerra asimétrica (siendo la principal característica de esta el enfrentamiento con actores no estatales). El desencadenante del conflicto es la ocupación de un área específica del territorio nacional (con disponibilidad de RNE) por una fuerza con una capacidad de combate superior cuantitativa (su-

perioridad por número de efectivos y recursos) y cualitativa (avanzada tecnológicamente).

Para hacer frente a este enemigo convencional se piensa en el diseño, como veíamos más arriba, de una fuerza no convencional. De esta forma, la estrategia de desgaste varía sensiblemente de concentrar fuerzas para derrotar al enemigo en una batalla decisiva (paradigma de operaciones convencionales), a evitar la batalla, resistiendo y desgastando al enemigo hasta agotar su voluntad de lucha, para derrotarlo en una etapa final. La guerra de desgaste contempla modos de acción estratégico-defensivos y táctico-ofensivos. Con este esquema se mantiene la libertad de acción y la iniciativa en la batalla. Esto implica, además, que el ejército esté en condiciones de operar en forma convencional y no convencional, para lo cual (dada una dotación de efectivos y medios del enemigo superior) necesita contar con algunas tecnologías de avanzada para lo que la hipótesis de empleo denominaremos “aplicación selectiva del poder de combate”; en particular capacidades C4IEV: comando, control, comunicaciones, computación, inteligencia, exploración y vigilancia.

En un escenario en el que estén afectados todos los medios de la nación, dado que el entorno es el de una guerra generalizada, la estrategia contempla el adiestramiento de las reservas como fuerzas de resistencia (veremos que se repite este esquema en el caso de las Reservas Militares Bolivarianas y a la provisión de efectivos del servicio militar obligatorio en la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil). Dadas las características del conflicto, y las hipótesis de empleo arriba detalladas, el diseño de fuerzas necesario para cumplir con los requerimientos operacionales debería comprender las siguientes características: agilidad para un rápido desplazamiento; flexibilidad orgánica para la ejecución de las operaciones en el nivel táctico y concepto de empleo modular para facilitar la adaptación a contextos dinámicos, complejos y difusos. Este diseño del instrumento también se relaciona con los parámetros establecidos para el ejército de Brasil, detallados en la Estrategia de Defensa Nacional.

El componente no convencional del conflicto impone en la estrategia para un conflicto asimétrico que la población tenga una participación fundamental en dos frentes: activo, aportando combatientes integrados a la reserva, constituyendo fuerzas irregulares, apoyando con lo-

gística o información; y pasivo, obstruyendo el accionar del enemigo o apoyando el de las fuerzas nacionales.

#### 4.2. Estrategia de Defensa de Brasil

La Estrategia Nacional de Defensa de Brasil (END) se estructura en tres pilares: reorganización de las FF.AA.; reestructuración de la industria brasilera de defensa; y política de composición de los efectivos de las FF.AA. Por otro lado, se establecen tres “sectores decisivos” para la defensa nacional: cibernético, espacial y nuclear. Los planes para cada una de las FF.AA., consolidados por el Ministerio de Defensa, están diseñados a corto plazo (horizonte 2014), mediano plazo (entre 2015 y 2022) y largo plazo (entre 2027 y 2030). Relacionado a los sectores decisivos, uno de los objetivos generales que determina la END es lograr que las FF.AA. operen en red, desarrollando capacidades para hacer más eficiente el monitoreo del territorio, el espacio aéreo y las aguas jurisdiccionales. Este es el marco general en el cual están contextualizados los aspectos relativos al tema de análisis que venimos desarrollando: el diseño de fuerzas para el control de recursos naturales estratégicos.

La Estrategia de Defensa dice que Brasil definirá la estructura de fuerzas en torno a capacidades, y no en función de enemigos específicos. Las capacidades están determinadas por los objetos-intereses a defender, uno de estos, en el caso que nos ocupa, son los recursos naturales estratégicos. Vale decir que la lógica de diseño de fuerzas y de planeamiento operativo, basados en hipótesis de empleo, no implica la no determinación de un enemigo o inferir qué características tendrá. Estas líneas de dirección estratégica orientan la estructuración y funcionamiento de las FF.AA. de Brasil bajo el siguiente parámetro: el trinomio monitoreo/control; movilidad y presencia. Del trinomio, se sigue la definición de las capacidades operacionales de cada una de las fuerzas. Veremos que este trinomio será fundamental en el objetivo específico de defensa de recursos naturales (como el petróleo) y de posicionamiento geográfico, defensa de los entornos (las vías de comunicación marítimas) y los espacios (específicamente el Amazonas). La END es específica en este sentido: *“Dada una degeneración del cuadro internacional, las FF.AA. deberán estar prontas a tomar medidas de resguardo del territorio, de las líneas de comercio marítimo, de las plataformas petroleras y del espacio aéreo nacional”* (END, 2008: 9).

El desarrollo de la capacidad “movilidad” como imperativo gana una importancia particular: el espacio a defender es extenso y se registra escasez de medios. La realidad geográfica de Brasil implica para el país limitaciones intrínsecas en el esfuerzo de contar con presencia en todo el territorio. Tenemos entonces el primer dato de interés para el diseño de fuerzas: FF.AA. modulares con alta capacidad de movilidad, estructuradas en unidades de despliegue rápido terrestres, navales y aéreas. En segundo lugar, el desarrollo de estas capacidades implica que en el planeamiento operacional se programe el reposicionamiento de las fuerzas. Es así que las fuerzas terrestres reposicionarán sus reservas estratégicas en el centro del país (actualmente se encuentran en el sudeste y sur), de donde podrán desplegar en cualquier dirección. Por su parte, la Marina de Guerra, concentrada en la ciudad de Río de Janeiro, y con las preocupaciones más agudas de defensa en el norte, el oeste y el Atlántico Sur, deberá ampliar el esfuerzo operativo y tener una mayor presencia en la región amazónica y las grandes cuencas fluviales del Amazonas y Paraguay-Paraná. Se clarifica para las FF.AA. una misión fundamental: la vigilancia de las fronteras terrestres y aguas jurisdiccionales. Es importante retener este segundo dato de interés para el diseño de fuerzas: FF.AA. con funciones de vigilancia (otros diseños de fuerzas, pueden tener como objetivo la disuasión o la ofensiva).

El diseño de la Marina de Guerra de Brasil comprende un salto cuantitativo y cualitativo, los cuales incluyen: ampliar la flota de submarinos, con desarrollo de submarinos de propulsión nuclear; contar con navíos de alta mar multipropósito (de producción nacional), que tengan la capacidad de servir como “navíos aeródromos”; adquisición de embarcaciones de menor porte de combate, transporte y patrulla, tanto oceánicas como litoraleñas y fluviales. En la END se vislumbra que es sobre el ejército de Brasil que recae la mayor presión para reformular su estructura y diseño operacional. El ejército deberá ampliar su presencia en el Amazonas, y en la zona de frontera específicamente, actuar como destacamentos avanzados de vigilancia y disuasión. El dislocamiento y redistribución de fuerzas terrestres plantea desafíos logísticos, por ejemplo, mantener abastecidas a brigadas en zonas alejadas o inhóspitas. En síntesis, el ejército iniciará un proceso de transformación para alcanzar la flexibilidad y elasticidad necesaria para el logro de los objetivos de la END.

Por otro lado, para atender los requisitos de monitoreo/control, movilidad y presencia (principalmente la flexibilidad del combate), la estrate-

gia de Defensa exige a las FF.AA. (especialmente a las terrestres) que desarrollen capacidades atribuidas generalmente a fuerzas no convencionales, sustentada por una estructura de fuerzas formada por un gran número de efectivos, proveídos por el servicio militar obligatorio. Para la Fuerza Aérea de Brasil (FAB) también se utiliza el criterio de transformación. La FAB deberá concentrarse en tres directrices estratégicas que marcarán la evolución de la fuerza:

1. Operar en red, no solo en sus propios componentes, sino también con el ejército y la marina.
2. Desarrollo de vehículos no tripulados. Primero de vigilancia, y luego de combate.
3. Integración de las actividades espaciales a las acciones de las operaciones de la FAB.

Los imperativos antes señalados indican que las FF.AA. de Brasil se preparan para una guerra asimétrica, especialmente en la región amazónica, que se mantendría contra un enemigo de poder militar muy superior. La hipótesis de conflicto se sustenta en la apreciación de que este enemigo, sea un Estado o una coalición de países, *“insistan en cuestionar, bajo el pretexto de supuestos intereses de la humanidad, la soberanía brasilera sobre su Amazonas”* (END, 2008: 18). Respecto del Amazonas como fuente de recursos naturales estratégicos, la END dice que el *“desarrollo sustentable es un instrumento de la defensa nacional: solo este puede consolidar las condiciones para asegurar la soberanía nacional sobre la región”* (END, 2008: 18); lo que denota una percepción marcada y una valoración específica sobre la importancia del Amazonas. Respecto de los escenarios de confluencia que dan lugar a hipótesis de cooperación, el documento que venimos desarrollando prevé que Brasil estimule la integración en América del Sur. La estrategia está dirigida a contribuir a la defensa de Brasil, fomentando la cooperación militar y la integración de cadenas productivas de la industria de defensa. En este sentido, la cooperación militar regional estaría institucionalizada en la consolidación del Consejo Sudamericano de Defensa. Como mecanismo consultivo, el CSD permitirá prevenir conflictos. Por último, como dato de interés, resaltamos que en la END se menciona que Brasil debe incrementar el apoyo y participación en los procesos de decisión que determinarán el futuro de la región antártica.

### 4.3 Proyecto Bolivariano: la Nación en Armas

Siguiendo a Rubén Sánchez David, los venezolanos han sido conscientes de la situación geopolítica de su país como enclave caribeño, atlántico, andino y amazónico (Sánchez David, 2005). En segundo término, bajo el análisis del criterio territorialidad, Venezuela mantiene hipótesis de conflicto por cuestiones limítrofes con Guyana, en cuya cuenca se presume que existen importantes reservas de petróleo. El valor estratégico de este recurso natural no es un fenómeno nuevo. Muy por el contrario, el petróleo desde la dictadura de Juan Vicente Gómez, de principios del siglo XX, ha sido un interés estratégico nacional. Chávez continúa con esta línea que ha sido la columna vertebral de la estructura político-económica del país. En esta columna vertebral se contextualiza el rediseño de fuerzas que lleva adelante el gobierno venezolano durante los últimos años.

En el sector defensa, el proyecto bolivariano es profundamente clausewitziano en el nivel estratégico-militar, y ajustado a los requerimientos que generan los conflictos en el siglo XXI en el nivel operativo y táctico, contextualizados en las denominadas guerras de cuarta generación. Decimos que es clausewitziano en lo estratégico, tomando como dato el vínculo estrecho entre las FF.AA. y el pueblo (dos de los puntos de la tríada de Clausewitz que integra además al gobierno). Este vínculo asegura la provisión de efectivos a las FF.AA. y, complementariamente, la conformación de la Reserva Militar y la Milicia Territorial. De esta manera la estructura del sistema de defensa nacional se alimenta del principio de la “nación en armas”. La tarea de difusión de dicho principio está a cargo de la Federación de Frentes Cívico-Militares Bolivarianos, la cual tiene la función de *“impulsar los conceptos de nación en armas y la unidad cívico-militar en Venezuela y la integración política y militar de América Latina para acelerar el desarrollo económico y social”* (González Manrique, 2007: 2). En este mismo sentido encontramos las palabras del Presidente Chávez: *“Con la propuesta de conformar a la Milicia Popular Bolivariana como quinto componente de la Fuerza Armada, vamos a tener un millón, dos millones de milicianos bolivarianos (...) el pueblo en armas”* (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Ago.-2007).

El proceso para materializar lo que en concepto es “la nación en armas”, se inicia con la reforma en 2007 que apunta a militarizar a la

Guardia Nacional. Esta última es un componente de la Fuerza Armada Nacional, que según el Título VII de la Constitución Nacional, tiene funciones y misiones en el orden interno. Un año después, en diciembre de 2008, se anuncia que *“de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana la milicia estará conformada por la Reserva Militar y la Milicia Territorial”*<sup>2</sup> (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Dic.-2008). En segundo término, la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana crea las regiones de defensa integral, las cuales están determinadas bajo el criterio geopolítico de territorialidad. La ventaja de este diseño operacional es asegurar *“la integridad del espacio físico y el desarrollo nacional y la existencia de un mayor y mejor control sobre un área geográfica determinada”* (Decreto N° 6.239, 2008). Así como en el caso del ejército argentino, la organización es flexible, ya que descentraliza la toma de decisiones en el nivel de decisión táctico.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El trabajo se articuló en dos partes generales: un marco teórico en el cual se aborda la definición de criterios geopolíticos y la determinación de hipótesis de conflicto y confluencia, a partir de los cuales se realiza el análisis estratégico para la formulación de políticas de defensa. En segundo lugar, un breve diagnóstico de la situación global de reservas, explotación y utilización de recursos naturales estratégicos, en el cual se dimensiona el contexto en el cual se formulan políticas y estrategias de defensa. En tercer lugar, se desarrollaron los estudios de caso en los que se encontraron puntos de contacto, ítemes comunes en las políticas de defensa y su operativización en las FF.AA.

Como planteamos en la introducción, la pregunta que abrió el análisis es con qué criterios se rediseñan las fuerzas; y vinculada a esta, para qué tipo de conflicto se están preparando los países en la región. Del análisis integral podemos extraer las siguientes conclusiones, respuestas parciales a la pregunta inicial:

1. En el nivel estratégico se definieron intereses a defender basados en una valoración de los recursos propios y su importancia a nivel global.

---

2 La Reserva Militar está formada por reservistas y militares profesionales retirados. La milicia territorial, por ciudadanos sin experiencia militar previa.



2. Los tres casos coinciden en que el enfrentamiento se dará contra un enemigo muy superior, cualitativa y cuantitativamente.
3. Es fundamental la relación entre Estado, FF.AA. y Población (la tríada clausewitziana), tanto en el diseño de fuerzas, como en la preparación para el conflicto (en la situación de crisis) y en el desenlace armado del conflicto.
4. La estrategia de defensa, para hacer frente a un enemigo superior, establece que haya una toma de decisiones centralizada en el nivel estratégico-militar, pero descentralizada en el nivel táctico-operativo.
5. El diseño de fuerzas, especialmente de las de tierra, dado el escenario planteado, implica contar con ejércitos formados por unidades pequeñas, modulares y de alta capacidad de movilidad.
6. En los casos de Brasil y Argentina se pudo observar que hay un especial interés en desarrollar tecnología para aumentar la capacidad de vigilancia e inteligencia.
7. Brasil como potencia de proyección global se propone profundizar la cooperación regional en materia de defensa. El Consejo Sudamericano de Defensa refleja la voluntad regional.
8. El diseño de fuerzas apunta a ser disuasivo y defensivo, siendo su ventaja competitiva el conocimiento del terreno, la preparación de fuerzas irregulares (difíciles de identificar) y el compromiso de la población civil.

En otro orden de análisis, se puede apreciar que en función de la representación geográfica del mundo (recordemos que hablamos de territorio, espacios, entorno, posicionamiento), correspondiente a un momento histórico específico, se organiza buena parte de la política mundial. En este sentido, el desarrollo de los criterios geopolíticos que se ha presentado en la primera parte del trabajo está orientado justamente a tener una representación geográfica de las relaciones políticas en torno al control sobre recursos naturales estratégicos. En "Guerras por los recursos" (2001), Klare habla de la geografía del conflicto; es un concepto interesante ya que aporta una representación geográfica de la disponibilidad de recursos naturales a nivel global. En el caso que nos ocupa, identifica las zonas de mayor conflictividad en las áreas adyacentes a la línea del Ecuador, que en América del Sur incluye las cuencas petroleras

de Colombia y Venezuela, y el Amazonas como fuente de minerales, madera y ampliación de la frontera productiva agrícola.

También en referencia a la geografía del conflicto, Robert Kaplan propone imaginar la cartografía en 3D, como en un holograma (Kaplan, 1994: 195). En este holograma se solapan grupos sociales, identidades, ciudades, y representaciones del poder que ejercen en un territorio los carteles de drogas, mafias y agencias de seguridad privadas. Por lo tanto, los límites geográficos, líneas de falla (en términos de Huntington), zonas de responsabilidad, zonas de interés, son dinámicos. Si a estas representaciones cartográficas sobre la geografía de un territorio se le anexan otros factores, como migraciones, explotación demográfica o vectores de enfermedades, se logra un mapa del mundo que nunca será estático, sino que será una representación constante del caos, según palabras de Kaplan. Aplicado al conflicto, y específicamente a su manifestación armada, el análisis geográfico situacional es una importante herramienta para el diseño y formulación de políticas de defensa, así como lo es también para su aplicación. Vimos en el trabajo que en los casos de estudio subyace una preocupación por el control territorial, de los recursos en ese territorio, y de las vías de acceso y comunicación a los mismos.

Por otra parte, se presentan desafíos a la geopolítica, como disciplina, en el siglo XXI. En primer lugar, es necesario que adapte algunos criterios y conceptos tributarios de la realidad del siglo XIX (como el de territorialidad que expusimos en la primera parte del trabajo). En segundo término, incorporar conceptos y herramientas del siglo XXI; el más importante es el de “globalización”, una generalidad que por su extensión permite incluir revolución en las telecomunicaciones, aumento de los flujos comerciales, mayor interconexión de las relaciones internacionales, entre las más relevantes. Por otra parte, la valoración sobre los recursos naturales no tiene un sesgo mercantil o comercial (lo que podríamos afirmar en ejemplos de conflictos por recursos naturales en etapas anteriores del sistema internacional), sino que en la actualidad la percepción está marcada por la necesidad de abastecimiento, ante un escenario de escasez. La historia indica que ante similar situación, los países, con los medios que disponen, buscan extender su influencia (primero) y su control efectivo sobre los recursos naturales estratégicos de su interés. Finalmente, respecto de los horizontes temporales del conflicto, la apreciación de la situación regional de defensa es que la probabilidad de conflicto armado en el corto plazo es baja, pero que es necesario tener en consideración que los documentos analizados dan cuenta de una preparación y un rediseño de fuerzas para conflictos con probabilidad de ocurrencia en el mediano y largo plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

### Documentos consultados

AGNEW, John (2005). *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*. Trama Editorial. España.

CARRILLO M., Lillian (2008). *La Geohídrica. Nuevo paradigma de las relaciones internacionales para alcanzar el desarrollo sostenible*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. Lima.

CARVAJAL ARAVENA, Patricio (2007). "Geopolítica de los entornos y sociedad del riesgo. Una interpretación desde la geopolítica crítica. El caso chileno". En: *Revista Política y Estrategia*. N° 108. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). pp. 46-70. Chile.

CEPAL, ONU, UNEP; "The sustainability of development in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities". CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2002.

Decreto N° 6.239 con Rango, Valor y Fuerza, de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana resumen de la novísima Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Año 2008. Disponible on line: [www.mindefensa.gov.ve](http://www.mindefensa.gov.ve)

D'ENTREMONT, Alban (1997). *Geografía Económica*. Ediciones Cátedra. Madrid.

ESTRATEGIA NACIONAL DE DEFENSA DE BRASIL. EM Interministerial N° 00437/md/sae-pr. Ministerio de Defensa de Brasil. 17 de diciembre de 2008. Disponible on line: [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina. "Palabras de la Presidenta de la nación, Cristina Fernández de Kirchner, en la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas". 7 de julio de 2008. Disponible on line: [www.casarosada.gov.ar](http://www.casarosada.gov.ar)

GONZÁLEZ MANRIQUE Luis Esteban. "Las Fuerzas Armadas como partido político: la nueva 'geometría del poder' chavista". Real Instituto Elcano. ARI N° 117/2007. 8 de noviembre de 2007. Disponible on line: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

KAPLAN, Robert. "The Coming Anarchy". *The Atlantic Monthly* (February 1994). En: *The Geopolitics Reader*. Ó TUATHAIL, Geraóid; DALBY, Simon; ROUT-

LEDGE, Paul. pp. 190-196. Editado por Routledge. London-New York. 1998.

KLARE, Michael. "The New Geopolitics". Disponible on line: [www.monthlyreview.org/0703klare.htm](http://www.monthlyreview.org/0703klare.htm). julio-agosto de 2003.

LUTWAK, Edward. "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce". *The National Interest*, 20 (Summer 1990). En: *The Geopolitics Reader*. Ó TUATHAIL, Geraóid; DALBY, Simon; ROUTLEDGE, Paul (1998). pp. 125-130. Editado por Routledge. London-New York.

MEDEIROS FILHO, Oscar. "Cénarios Geopolíticos e emprego das Forças na América do Sul". Ministerio da Defesa. Secretaria de Estudos e Coperacao. Brasil. 2004. Disponible on line: [www.defesa.gov.br/espaco\\_academico/index.php](http://www.defesa.gov.br/espaco_academico/index.php)

SÁNCHEZ DAVID, Rubén (2005). "Seguridades en construcción en América Latina". Universidad del Rosario. Colombia.

WENDT, Alexander. "Constructing International Politics". En *International Security*, Summer 1995, Vol. 20. Harvard University.

### **Fuentes de prensa**

EFE News Service. "Experta peruana ve en 'geohídrica' nuevo paradigma relaciones internacionales". Madrid. 1 de agosto de 2008.

Diario *Clarín*. "Multinacionales y gobiernos, a la caza de tierras cultivables". 2 de marzo de 2009. Disponible on line: [www.clarin.com](http://www.clarin.com)

Diario *El País*. "Obama quiere el petróleo de Lula". 9 de marzo de 2009. Disponible on line: [www.elpais.es](http://www.elpais.es)

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. "Guardia territorial con nuevas misiones enmarcadas en las necesidades históricas actuales". 19 de agosto de 2007.

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. "FANB consolidará unidades de milicia territorial en 2009". 11 de diciembre de 2008.