

Brasil: en busca de un perfil de seguridad



Brasil es un caso de estudio que ofrece valiosas lecciones y perspectivas al análisis de la seguridad en América Latina en la medida en que la búsqueda de su seguridad nacional y el desempeño de su política exterior se han caracterizado por su relativa independencia y su confesa ambición de potencia regional. Dichos rasgos se han fundado en el indiscutible hecho de que es el país más extenso y poderoso de la región, al tiempo que se ha convertido, paulatinamente, en el principal interlocutor contrahegemónico de Estados Unidos en el continente y en el único capaz de ocupar el lugar que dejó México cuando éste desdibujó su imagen latinoamericana para integrarse al Tratado de Libre Comercio del Norte. Tampoco se puede olvidar que el análisis empírico de Brasil ha sido crucial en las propuestas conceptuales y teóricas realizadas desde América Latina, con términos como el *Estado Burocrático Autoritario*, ideologías como la Doctrina de Seguridad Nacional y paradigmas sobre la explicación del orden internacional como el de la dependencia¹.

El interés por estudiar la seguridad brasileña se sustenta, además, en el hecho de que es un país de contrastes, de superlativos y de realidades duales. En primer lugar, su población de cerca de ciento ochenta millones de habitantes, desigualmente distribuida en el territorio, se encuentra en áreas geográficas marcadas por profundas diferencias de ingreso y de riqueza, dado que posee los latifundios más grandes del mundo y porque a un sur industrial, cuya participación en el producto interno bruto (PIB) es de 58,6%, se opone un norte subdesarrollado que aporta apenas el 4,4% del PIB². En segundo lugar, sus crisis económicas han coincidido con periodos de intensa inestabilidad política pero también ha habido momentos de crecimiento económico que han hecho de la economía brasileña la décima del mundo, permitiéndole producir armamento

¹ Kurt von Mettenheim sugiere otros términos que han sido extraídos del contexto político brasileño. Estos son: *desarrollo dependiente, refuerzo de los poderes de la sociedad civil y transiciones del gobierno autoritario*. Kurt von Mettenheim, *Presidencialismo, Democracia y Gobernabilidad en Brasil y Argentina*, CLACSO, 2002, p. 17.

² Werner Baer, "Regional Imbalances", en: *The Brazilian Economy. Growth and Development*, London, Praeger, 1997, p. 325.

convencional y maquinaria pesada y poseer el mayor ejército del continente después del de Estados Unidos. En tercer lugar, si bien la economía de Brasil se destaca por su potencial agrícola e industrial se ve aquejada por una de las deudas externas más considerables del planeta (US\$260.000 millones, el equivalente del 55 por ciento del PIB³). En suma, Brasil, a la vez país desarrollado y subdesarrollado, es un caso de obligada referencia para entender la seguridad en un sentido amplio desde América Latina, puesto que debe enfrentar los mismos retos que los demás países latinoamericanos, comenzando por la deuda externa y la inequidad en una región atravesada por crisis económicas, de gobernabilidad y de orden público.

El intento para establecer el perfil de la seguridad de Brasil exige, ante todo, aclarar qué se entiende por seguridad y cómo se aplica dicha definición al estudio del contexto anteriormente expuesto. Si se parte de una definición restringida, el estudio de la seguridad se confina a los asuntos geopolíticos y militares y circunscribe su sentido a los principios del realismo clásico y a algunas de sus derivaciones teóricas. No obstante, la apertura de la agenda y de los estudios de seguridad registrada en las últimas décadas en el mundo, tanto en el ámbito académico como en el político, ofrece instrumentos de análisis que permiten conjugar esta visión convencional con una noción ampliada y comprehensiva de seguridad⁴ referida a varios sectores, no sólo al militar, y a distintos niveles de análisis, aparte del nacional.

Ello quiere decir que analizar la seguridad en Brasil en estos términos permite explorar no sólo aspectos propios de una definición restringida de seguridad, sino también aspectos esenciales propios de una concepción de seguridad en un sentido lato. Desde la primera perspectiva, sólo sería posible analizar ciertos aspectos como el peso que tuvo la Doctrina de Seguridad Nacional y su proyección geopolítica; mientras que con la segunda forma de entender la seguridad, es posible estudiar conjuntamente otros temas, como sus intereses geoeconómicos⁵ en el hemisferio, mediante un examen de la capacidad brasileña para acceder a recursos financieros y comerciales necesarios para asegurar niveles aceptables de bienestar a su población; la búsqueda constante de legitimidad y de gobernabilidad por parte de las instituciones estatales,

³ Internacional Crisis Group, Informe América Latina, N° 3, Bogotá, 8 de abril de 2003, p.24

⁴ La iniciativa hacia la ampliación del concepto de seguridad tiene un lugar privilegiado en el famoso artículo "Redefining Security", escrito por Richard Ullman y publicado en la revista *International Security*. En este artículo se parte del hecho de que desde la década de 1940 las administraciones en Washington han definido la seguridad nacional en términos militares, debido a que los líderes políticos en Estados Unidos han encontrado más fácil concentrarse en las amenazas militares, reales o imaginadas, que en las que no lo son propiamente. Sin duda, para ellos ha sido más fácil construir consensos en torno a soluciones militares. Siguiendo tal diagnóstico, Ullman se propone problematizar la noción de seguridad nacional, pues, según él, concebirla en términos sólo militares plantea una imagen falsa de la realidad e, incluso, sugiere una doble amenaza: primero, los Estados al concentrarse en las amenazas militares ignoran otras que pueden ser mucho más peligrosas. Segundo, la seguridad nacional definida sólo en términos militares agudiza por definición la inseguridad mundial. Richard Ullman, "Redefining Security", *International Security*, vol. 8, No. 1, 1983, pp. 129-153.

⁵ Sin embargo, según Theodore Moran, la geoeconomía es la agenda económica de los neorealistas. Theodore Moran, "An economics agenda for neo-realists", *International Security*, Vol. 18, No. 2, 1993, p. 211, citado por Vincent Cable, "What is the International Economic Security?", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 71, No. 2, abril de 1993, p. 308.

en una democracia que tiene poco más de una década y que tiene que soportar el legado de la opresión que caracterizó a los regímenes militares, así como un extraño y desordenado sistema multipartidista incapaz de dar respuesta a la profunda desigualdad económica y social que caracteriza a la sociedad brasileña; y, finalmente, el componente identitario que yace detrás de su proyección geopolítica, en tanto que ésta asegura su independencia y le permite aspirar a un liderazgo regional.

Siguiendo este enfoque teórico, en la primera sección se exponen las distintas formas en las que se ha entendido históricamente la seguridad en Brasil. De esta manera se diferencian cuatro escenarios caracterizados por una acentuación en un sector específico de la seguridad, tratándose del militar, el político o el económico. Estos escenarios, más que etapas que se suceden, son, en buena medida, momentos que se superponen, por lo cual se plantea la idea de la acentuación de varios sectores de la seguridad en un mismo periodo. El primer escenario, centrado en el ámbito interno, se ubica entre las décadas de los treinta y los cincuenta y es testigo de la consolidación de un gobierno populista a través de la figura simbólica de Getúlio Vargas. Dado que las medidas adoptadas por este líder político se caracterizaron por la búsqueda de una alta aceptación popular que le permitieron a la postre garantizar un esquema autoritario, el sector de la seguridad que más se destacó fue el político. El segundo escenario, que abarca el ámbito nacional y está directamente relacionado con la estructura del sistema internacional, se evidencia entre la década de los cuarenta y los ochenta. En él toma cuerpo el modelo de sustitución de importaciones con el objeto de responder al desequilibrio estructural de la sociedad internacional. Como es lógico, durante este período predominó el énfasis en el manejo de la seguridad económica. El tercer escenario, articulado en torno de las relaciones cívico-militares, puso en evidencia la subordinación de la agenda gubernamental a la lógica de la Doctrina de la Seguridad Nacional que predominó en América Latina entre las décadas de los sesenta y los ochenta, por lo cual, el sector militar se enfatizó en este momento. Ahora bien, el hecho de que se puedan identificar etapas tan diferenciadas en la evolución histórica de la seguridad en Brasil no quiere decir que sea imposible hallar rasgos permanentes en ella. De hecho, la búsqueda de la seguridad societal, expresada a través del espíritu independiente de los sucesivos gobiernos y en la defensa de una identidad brasileña, ha estado siempre presente en la configuración de la seguridad de un coloso que desde mediados del siglo XX ha procurado consolidar su proyección en la región a través de la idea de que América del Sur es “un espacio propio y separado del resto del territorio

americano”⁶. En este orden de ideas, se muestra, en un cuarto escenario, la perenne relación que ha existido en Brasil entre geopolítica y seguridad societal.

En una segunda sección, se explora la etapa contemporánea de la seguridad en Brasil, sugiriendo que ella se caracteriza por un fuerte contenido económico y por hacer énfasis en los asuntos americanos. Dado que el estudio de la seguridad en estos términos conlleva un sinnúmero de variables, se busca simplificarlo a partir de la metodología que suponen los niveles de análisis⁷. En el ámbito regional, se explora la participación de Brasil en el Mercado Común del Sur y, sobre todo, la manera como éste se ha constituido en el instrumento clave de la inserción en el sistema internacional de sus países miembros, a pesar de algunos desaciertos y medidas unilaterales adelantadas por sus dos socios más importantes: Argentina y Brasil. En el ámbito hemisférico se aborda el estudio de las relaciones con Estados Unidos y, en particular, su posición con respecto al Área de Libre Comercio (ALCA). Sin embargo, antes de abordar estos dos niveles de análisis se empieza por el ámbito nacional, en el cual se explica la profunda desigualdad económica de Brasil como un factor que desafía su capacidad de inserción en la economía internacional, su condición de décima economía del mundo y, en suma, su poder estatal. Al tratar este aspecto, se intenta demostrar que, a pesar de que para Brasil la seguridad se ha revestido externamente de un marcado contenido económico, la búsqueda de equidad regional, como una amenaza a la seguridad económica, no ha sido prioritaria en la elaboración de las políticas de desarrollo, salvo por algunas medidas aisladas.

1. Escenarios históricos de la seguridad brasileña

A comienzos de la década de los noventa, Barry Buzan construyó cinco conceptos de seguridad relacionados respectivamente con cinco sectores: la seguridad militar, que se refiere a las capacidades armadas y defensivas de los Estados; la seguridad política, que apunta a la estabilidad organizacional de los Estados y de su sistema de gobierno; la seguridad ambiental, basada en el mantenimiento de la biosfera planetaria como el soporte esencial de la vida; la seguridad societal, entendida como la habilidad de las sociedades para reproducir sus modelos

⁶ Mónica Hirst, “La política de Brasil hacia las Américas”, en: *Foreign Affairs En Español*, Otoño-Invierno, 2001, p. 3, disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org>.

⁷ La estructura metodológica de esta sección demanda una aclaración adicional: la naturaleza de los procesos y la clase de actores que se vayan a analizar depende de los niveles de análisis, puesto que ellos suponen un rango espacial o una locación específica en el entramado del sistema internacional, que evitan la confusión, delimitando la porción del sistema internacional que se desee explorar. Por ejemplo, al hablar del sistema internacional se está analizando sólo la distribución del poder entre los Estados, entendidos como entes monolíticos; al mencionar los subsistemas internacionales, se reflexiona en torno a un conjunto de Estados que pueden ser distinguidos en el sistema internacional por la naturaleza particular o intensidad de sus relaciones; y al analizar el sistema nacional se analiza el Estado, ya no como ente monolítico, sino como un actor compuesto por varios grupos políticos, económicos, culturales, administrativos y/o sociales. James Dougherty y Robert Pfaltzgraff, *Teorías en Pugna en las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 33. Barry Buzan, “The Level of Analysis Problem in International Relations”, en: Ken Booth and Steve Smith, *International Relations Theory*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1995, pp. 198-215.

tradicionales de lenguaje, cultura y asociación, componentes esenciales de su identidad nacional; y la seguridad económica, que tiene como propósito el acceso a los recursos financieros y comerciales necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal⁸.

Buzan dio vida a estos conceptos en un momento en el que el sistema internacional registraba profundos y duraderos cambios con motivo de la caída del muro de Berlín y la fragmentación de la Unión Soviética. Su objetivo, en consecuencia, fue poner en un primer plano la rearticulación del concepto de seguridad en las postrimerías del siglo XX, no en un sentido cronológico, sino en función de una renovada configuración del poder en la sociedad internacional. Aunque este autor establece una interrelación entre los distintos sectores y, por ende, la necesidad de explicar la seguridad de un país a la luz de la conexión entre ellos, se utiliza esta metodología, no para hacer un análisis de la seguridad de Brasil en el marco de cada uno de estos cinco conceptos de seguridad, sino para identificar escenarios históricos diferenciados por la predominancia de uno o dos sectores específicos en cada momento.

1.1 Los fundamentos políticos de la seguridad en el populismo de Getúlio Vargas

Una primera forma de entender la seguridad en Brasil durante el siglo XX se caracterizó por la implementación de medidas de alta aceptación popular, como la distribución de recursos económicos y políticos a los sectores medios y al proletariado urbano, con el propósito de garantizar la permanencia de un esquema autoritario. Este periodo alcanzó su máxima expresión con la configuración del “Estado Novo” durante casi un cuarto de siglo de dictadura de Getúlio Vargas quien gobernó entre 1930 y 1945, y luego entre 1951 y 1954⁹.

Getúlio Vargas se destacó en la escena política brasileña en una era de profundos conflictos sociales, caracterizada por una aguda crisis de representación e insondable desigualdad económica y social. En efecto, al consolidarse la oligarquía cafetera en los estados de São Paulo y Minas Gerais se demarcó una clara división, en términos de desarrollo económico, entre estos estados y el resto de Brasil. Esta condición les permitió no solamente liderar el rumbo de la política económica, sino también ejercer un marcado control del sistema político, manifestado en la alternancia de la Presidencia entre los respectivos partidos políticos de ambos estados: el Partido Republicano Paulista y el Partido Republicano Mineiro. Frente a esta situación, y luego del descenso del precio del café, los movimientos revolucionarios no se hicieron esperar. En octubre de 1922, se desató una revuelta liderada por un grupo de oficiales que fue controlada rápidamente por tropas leales al presidente Epitácio Pessoa. En 1924 surgió otro movimiento militar que,

⁸ Barry Buzan, “The New Patterns of Global Security in the Twenty-First century”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 67, No. 3, julio de 1991, pp. 431-451.

⁹ Paulo Rabello de Castro, *Sixty years of populism in Brazil*, Washington, National Bureau of Economic Research, 1990, p. 3.

aunque fue derrotado, le permitió a su líder, Luis Carlos Prestes, hacerse presente en la arena política¹⁰.

Con las elecciones presidenciales de 1930 se hizo aún más evidente la férrea lucha por el poder. La entrada en la contienda política de Julio Prestes, representante de la oligarquía paulista, generó una profunda oposición, liderada esta vez por Getúlio Vargas, cuyo carisma le permitió consolidar, de forma expedita y con cierta facilidad, un grupo revolucionario que le terminó asegurando provisionalmente la presidencia. Más tarde, en 1934, en el marco de un agitado proceso electoral, este líder político se consolidaría plenamente en el poder¹¹. Tras una enorme presión ejercida por un grupo de militantes izquierdistas seguidores de Luis Carlos Prestes, Vargas dio un giro radical en 1937 al imponer un esquema populista mediante la conformación del denominado “Estado Novo”. Su objetivo central en busca de la seguridad política fue eliminar las bases de la república oligárquica brasileña que impedía un desarrollo económico equitativo y entorpecía la representación política, dos causas de constantes conflictos sociales.

En el ámbito interno, los primeros años de la gestión de Vargas se centraron en una remodelación de la vieja república y en la consolidación de un Estado interventor que permitió desarrollar un sistema capitalista nacional con el respaldo de las clases medias, el proletariado urbano, segmentos de la Iglesia Católica y un incipiente empresariado, que sería fortalecido más tarde por el proceso de sustitución de importaciones¹². En el ámbito externo, su apoyo a los Estados Unidos en su lucha contra las potencias del eje fue condicional y estuvo supeditada a la búsqueda de recursos para desarrollar la industria siderúrgica brasileña. Terminada la guerra Estados Unidos no consiguió mantener sus bases militares en Brasil mientras que, con el pasar de los años, el talante autoritario de Vargas se fortaleció al punto que decidió disolver el Congreso Federal y las legislaturas de los estados y pasar el manejo de la política económica a un Consejo Económico Nacional que hizo las veces de parlamento. Se configuró así un modelo centralista y corporativo inspirado en la Italia de Mussolini¹³.

En suma, la contribución de Vargas a la consolidación de la tradición populista en Brasil dejó una impronta profunda; su conducta política representa lo que se podría denominar un clásico uso de herramientas económicas para mantener un régimen autoritario. La seguridad política se convirtió en un instrumento para minimizar la conflictividad social y garantizar la permanencia y la centralización del poder.

¹⁰ Manuel Alcántara, “Brasil”, *Sistemas Políticos en América Latina*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 88.

¹¹ *Ibid.*, pp. 88-89.

¹² Bolívar Lamoniér, “Inequality Against Democracy”, en: Larry Diamond, *Democracy en developing countries: Latin America*, Colorado, Lynne Rienner, 1999, pp. 141-145. Alcántara, *op. cit.*, p. 89.

¹³ Rabello, *op cit.*, p. 6.

1.2 Los fundamentos económicos de la seguridad en el modelo de sustitución de importaciones

A medida que la crisis económica mundial se fue agudizando con la Segunda Guerra Mundial y la contracción del comercio internacional se hizo más evidente empezó a darse un profundo debate teórico y político en torno a lo que se llamaría la “teoría de la dependencia”. Fue Roberto Simonsen, un historiador económico, político y líder industrial brasileño, quien se acercó por primera vez al uso del enfoque de la dependencia con ocasión de la descripción del fenómeno de la sustitución de importaciones en la publicación del *Boletín del Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo* en 1930¹⁴.

Trasportando algunas premisas del paradigma marxista al análisis del sistema internacional, la teoría de la dependencia ha analizado la forma como el sistema capitalista mundial se fundamenta en la explotación de los países en vía de desarrollo (la periferia) por parte de los países desarrollados (el centro). Dicha explotación se manifiesta en la medida en que los bienes y servicios producidos por los países desarrollados gozan de mayor competitividad, al incorporar mayor valor agregado a su ciclo de producción. En el contexto latinoamericano, antes de la década del treinta, esta situación se había agudizado con la importación de productos industriales. Frente a tal panorama, la solución por parte de académicos y líderes políticos en la región fue la implementación de un modelo de sustitución de importaciones a partir del cual se pudiera industrializar la economía nacional¹⁵. La visión de la seguridad económica expresada en estos términos se hizo más clara con la creación, en 1947, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuyo objetivo fue el estudio y la aplicación de dicho modelo. En otras palabras, desde la perspectiva de la dependencia, la principal amenaza a la seguridad económica se debía a la existencia de un modelo capitalista internacional desigual fundado en la explotación, motivo por el cual se hacía necesaria la protección de la economía mediante la sustitución de importaciones de bienes y servicios producidos por países desarrollados, con el objeto de fortalecer el sector exportador y la industrialización del sistema productivo nacional.

Brasil, sin escapar al debate sobre el desarrollo en América Latina, siguió tres etapas en la consolidación del modelo cepalino. Primero, inició la sustitución de importaciones de productos de consumo; posteriormente, en la década de los cuarenta, el modelo se concentró en la sustitución de bienes durables, y sólo iniciada la década de los sesenta empezó a sustituir bienes de producción. Se esperaba entonces que el crecimiento industrial dependiera en buena medida de las divisas obtenidas por las exportaciones: el gobierno había estatizado el comercio exterior desde 1930 con el propósito de contar con más herramientas para industrializar la economía; de

¹⁴ Theotonio Dos Santos, *Teoría de la Dependencia. Balances y perspectivas*, Barcelona, Plaza & Janes, 2002, p. 68.

¹⁵ André Gunter Frank, *El desarrollo del subdesarrollo. Un ensayo autobiográfico*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.

esta manera se apropiaba de las divisas obtenidas por las exportaciones para pagarles a los exportadores en moneda nacional¹⁶.

Así mismo, el modelo de sustitución de importaciones fue financiado por una inflación que operaba como un proceso de ahorro forzado en beneficio de ciertos sectores empresariales que tenían grandes facilidades gubernamentales para sus inversiones. La inflación llegó, sin embargo, a un punto tal que pasó a favorecer las actividades económicas en el área especulativa, en detrimento de las actividades específicamente productivas. En consecuencia, la inflación dejó de ser un factor positivo de desarrollo y se transformó en un obstáculo al mismo. Además, el modelo suponía un desarrollo progresivo del mercado interno que fuera capaz de mantener el parque industrial trabajando a plena capacidad. Este mercado no se desarrolló porque la estructura rural, basada en el latifundio de tipo tradicional, mantuvo gran parte de la población rural alejada de la economía monetaria y sin capacidad de compra, a la vez que la concentración del desarrollo en la región centro-sur operó como polo de atracción para el ahorro y los recursos técnicos de otras partes del país. En estas circunstancias, la seguridad económica entendida como garantía de independencia y autonomía, fue, ante todo, un pretexto para justificar la centralización del poder.

Sin embargo, a comienzos de los años setenta el modelo cepalino de sustitución de importaciones comenzó a dar señales de agotamiento y se hizo sentir la necesidad de una política de exportaciones más agresiva, debido en parte al imperativo de pagar la deuda externa contraída y disminuir la brecha de ingresos. Fue así como Brasil, contraviniendo los deseos de Washington, perfiló su política exterior hacia África y Medio Oriente y, además de exportar *commodities* tales como café, soya y cítricos, comenzó a competir fuertemente en el mercado mundial para vender manufacturas como calzado, textiles, acero y armas provenientes de las empresas estatales.

1.3 Aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional

La crisis del modelo de sustitución de importaciones, la influencia de Estados Unidos y el hecho de que el sistema político no se abriera a alternativas democráticas condujo a la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional. Tras el golpe militar del general Castello Branco en 1964 se inició en Brasil la era militar y, con ella, a una nueva forma de entender la seguridad que subordinó la agenda gubernamental a los temas militares. Si se pensó en promover el desarrollo económico no fue para profundizar la distribución del ingreso o la riqueza, ni mucho menos para mejorar la calidad de vida de la población, sino porque ello se constituía en el punto de partida del fortalecimiento de la seguridad militar.

¹⁶ Dos Santos, *op cit*, p. 69.

Después de todo, conviene recordar que la Doctrina de Seguridad Nacional fue una macroteoría que tuvo como propósito justificar el control de las instituciones estatales por parte del estamento militar y hacer plausible la aplicación de un nuevo tipo de militarismo en las décadas de los sesenta y los setenta¹⁷. En América Latina ya se habían presentado prácticas de este tipo a lo largo del siglo XIX conocidas como el *viejo militarismo*. En este periodo “por lo general las instituciones militares fueron más fuertes que las demás instancias estatales, lo que facilitó que se autoproclamaran como dinamizadoras de la economía e integradoras de la sociedad” y que se concibieran como “el último recurso que tiene la sociedad para salir de sus crisis”¹⁸. En otros términos, la Doctrina de Seguridad Nacional se fundó en la creencia por parte de los militares de que, dada la inestabilidad política, tenían el deber de incursionar en la vida pública, por lo cual la consecuente ocupación permanente del poder civil por parte de los gobiernos militares se sustentó en razones demagógicas e ideológicas de salvación nacional¹⁹.

Revestidas, en consecuencia, de un acentuado poder moderador, las fuerzas militares tuvieron que articular su identidad, a fin de actuar e intervenir, activa y profundamente, en el sistema político. Dos componentes permitieron articular la identidad política de las fuerzas armadas. El primero fue una clara visión organicista mediante la cual la sociedad se entendía como un cuerpo cuyas partes poseen “funciones bien delimitadas y jerárquicamente ordenadas”, y en el que las fuerzas militares son la cabeza dotada de racionalidad y, por ende, las “responsables principales y últimas del destino nacional”²⁰. El segundo es la construcción de un “enemigo interno” al que hay que eliminar, más que un adversario al que hay que respetar legítimamente en una contienda política. En un contexto de Guerra Fría, dominado por la lucha no sólo militar sino también ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, fue evidente que el enemigo era el comunismo, vinculado a distintas formas de subversión que, según esta postura ideológica con autoridad de “doctrina”, iban desde la organización de grupos guerrilleros hasta la conformación de partidos políticos de izquierda²¹.

No se puede perder de vista, tampoco, que en aquel entonces, la tendencia a la intervención de las Fuerzas Armadas en el proceso político de diversos países de América Latina no resultó solamente de factores endógenos inherentes a los países de la región. Más que cuestiones de política nacional, los golpes de Estado que se sucedieron en la región fueron producto del nuevo fenómeno de política internacional que configuró la revolución cubana y que

¹⁷ Francisco Leal, *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*, Bogotá, Alfomega Colombiana S.A.–Universidad de los Andes, 2002.

¹⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹⁹ Luis Costa, “Militarismo”, *Nacionalismo y militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1969, citado por Francisco Leal, *La seguridad nacional a la deriva*, p. 14.

²⁰ Guillermo O'Donnell, “Las Fuerzas Armadas y el estado burocrático autoritario”, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997, pp. 107-108.

²¹ *Ibid*

llevó a una mutación de la estrategia de seguridad continental promovida por el Pentágono y difundida a través de la Junta Interamericana de Defensa y las doctrinas de antiinsurrección.

En el caso particular de Brasil, la Doctrina de Seguridad Nacional tuvo su mayor expresión en las “Actas Institucionales” que dotaron del poder suficiente a los militares para cuestionar la tradicional división del poder público en tres ramas, el principio de pesos y balanzas sobre el cual se le imprime sentido a esta separación, y las garantías civiles y políticas que un régimen debe incorporar para denominarse democrático en un sentido liberal. A partir de las Actas Institucionales, los militares actuaron despóticamente “cerrando el Congreso, enmendando la Constitución, faltando al respeto del poder judicial, destituyendo a congresistas, alcaldes y gobernadores electos de sus puestos, obligando a servidores públicos a que se jubilen, revocando los derechos públicos, aplicando la censura y ejerciendo las formas más extremas de represión política (tales como el exilio, la prisión, la tortura e incluso asesinato a los miembros de la oposición)”²².

En aras de mostrar un perfil democrático en el sistema político brasileño, los militares intentaron recrear una supuesta contienda entre dos partidos: la Alianza Renovadora Nacional (Arena), conformada por un grupo de antiguos militares y controlada por el régimen, y el Movimiento Democrático Brasileño, el cual supuestamente aglutinaba las fuerzas de oposición²³. De esta manera, el sistema multipartidista surgido en la década de los cuarenta fue sustituido por un artificial sistema bipartidista impuesto a través de un Acta Institucional. Con todo, el régimen logró cierto grado de legitimidad y gobernabilidad dado que bajo las presidencias de los generales Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1966), Arthur Costa e Silva (1967-1969) y Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), hubo un significativo desarrollo de la infraestructura y de la economía nacional. Por tal razón es comprensible que después de la evaporación del milagro económico a mediados de la década de los ochenta se haya iniciado la decadencia de la Doctrina de Seguridad Militar y con ella el desmantelamiento del Estado Burocrático Autoritario. Una forma de enfrentar la crisis económica fue recurrir a la apertura económica, devolver el poder a los civiles y proceder a la democratización del sistema político, aspectos que implicaban poner fin a la hegemonía de los militares. En esta dirección, se sucedieron varios e interesantes fenómenos políticos y sociales, como el fortalecimiento de la federalización en nombre de la representación y la participación; un sinnúmero de reformas institucionales; el desarrollo de políticas económicas

²² Celso Castro, “Los militares y la política en Brasil”, en: Kees Koonong y Dirk Kruijt (eds.), *Ejércitos Políticos. Las Fuerzas Armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*, traducción de Gabriela Ramos, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2003, p.144.

²³ Alcántara, *op. cit.*, p. 92.

de libre mercado y de privatizaciones desde 1990²⁴; el surgimiento de nuevos partidos políticos, entre ellos el Partido de los Trabajadores (PT) organizado por algunos líderes sindicales, como Luiz Inácio Lula Da Silva; la elección indirecta del primer presidente civil en enero de 1985; las elecciones competitivas a la Asamblea Constituyente de febrero de 1986 y la promulgación de una nueva Constitución en 1988²⁵.

1.4 Etapas de la era militar y proyección de las fuerzas militares

Indudablemente, es imposible caracterizar a la era militar en Brasil como un todo homogéneo puesto que existió una álgida disputa entre los militares que abogaron por medidas radicales contra la subversión y una permanencia prolongada en el poder, por un lado, y aquellos que defendieron la tradición histórica presente antes de 1968, consistente en entregar el poder rápidamente a los civiles luego de una intervención correctiva por parte de las Fuerzas Militares, por otro. Esta tradición histórica se puede corroborar “en 1930, con el derrocamiento del presidente Washington Luis; en 1945, con el de Getúlio Vargas; en 1954, con la crisis que llevó a Vargas al suicidio; y en 1955, con el “golpe en defensa de la legalidad” del General Lott”²⁶. Siguiendo a Celso Castro²⁷ se puede asegurar que la contienda entre estas dos facciones de las fuerzas militares, expresada en dos orientaciones institucionales y políticas en el manejo de la seguridad en las décadas de los sesenta y los setenta, planteó tres momentos históricos que se debatieron entre la radicalización y la extrema radicalización, dependiendo del tipo de oficiales que dominara el manejo de la seguridad nacional.

La primera etapa empezó con el golpe militar en 1964 y se prolongó hasta 1968 con la incorporación del Acta Institucional No. 5. Estos años coincidieron con el gobierno del general Castelo Branco y con los primeros años del gobierno del general Costa e Silva. Durante este periodo los oficiales con visión menos radical dominaron el manejo de la seguridad en Brasil, motivo por el cual esta fase se caracterizó por cierta limitación al autoritarismo, en especial con la presidencia del general Castelo Branco, siempre dispuesto a aceptar límites de tiempo a sus poderes, otorgados excepcionalmente por el Acta Institucional de 1964. Incluso, a pesar de la oposición de los oficiales de línea dura, el general permitió las elecciones en once estados para elegir gobernadores, un hecho interesante si se compara con la actuación antidemocrática de los otros gobiernos militares²⁸.

²⁴ Wayne A. Selcher, “The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification, and Regionalism in Brazil”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 40, No. 4, win. 1998, p. 25.

²⁵ Alcántara, *op cit.*, p. 94.

²⁶ Castro, *op cit.*, p. 143.

²⁷ Investigador del Centro de Pesquisa e Domentação da História Contemporânea do Brasil de la Fundación Getúlio Vargas (Brasil, Río de Janeiro).

²⁸ Castro, *op. cit.*, pp. 147-151

La segunda etapa comenzó a finales de la década de 1960, cuando se hizo evidente la radicalización política, con la respectiva respuesta represiva del gobierno, esta vez liderado por oficiales de línea dura. Este periodo se caracterizó por el fortalecimiento del aparato represivo, materializado en la creación de agencias de inteligencia y represión como el Centro de Informações do Exército (CIE) y el Centro de Informações e Segurança de Aeronáutica (CISA); la expedición del Acta Institucional No. 5 que equiparó al presidente militar con un monarca absoluto; y la consolidación de la Operación Cóndor que, en conjunción con los gobiernos militares de Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay, tuvo como objetivo construir mecanismos de cooperación internacional entre los respectivos servicios de inteligencia de estos países para perseguir a los opositores políticos más allá de las fronteras nacionales²⁹.

La tercera etapa se inició con la llegada al poder del general Ernesto Geisel en 1974, quien abanderó el proyecto de liberalizar el régimen. No se trató propiamente de una apertura democrática, pues aún se actuaba en el marco del Acta Institucional No.5; en realidad, lo que se buscó fue desplazar a los militares del centro del poder. A su vez, Geisel tuvo como segundo propósito recobrar la cadena de mando para limitar la autonomía de las agencias que se dedicaban a la represión, con el propósito de restablecer los principios de la arquitectura institucional que sostenían el régimen militar³⁰.

La consecuencia evidente de la liberalización del régimen fue su democratización, plasmada en la reconfiguración del poder en 1985. En este contexto se plantea el tema de la magnitud del poder de los militares en la nueva era democrática. En un primer momento se puede afirmar que los militares conservaron una amplia influencia, en la medida en que aún poseían enormes prerrogativas³¹, propias del régimen anterior. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes: primero, seis posiciones ministeriales, si se tiene en cuenta que tanto los comandantes de cada servicio como las cabezas del Servicio de Inteligencia, el Consejo de Seguridad Nacional y del *staff* general de las Fuerzas Armadas, tenían estatus de ministros de gobierno; segundo, una considerable presencia en el Consejo de Seguridad Nacional y en el Servicio Nacional de Información, dos agencias que fueron clave en la etapa militar, en tanto que a través de ellas podían controlar no sólo la obediencia de la población, sino, también, las políticas sociales y económicas del régimen militar; tercero, una profunda influencia en el manejo de industrias estratégicas, principalmente en los sectores de informática, de telecomunicaciones y

²⁹ Nilson Cezar Mariano, *Operación Cóndor. Terrorismo de Estado en el Cono Sur*, Buenos Aires, Ediciones Lohlé-Lumen, 1998; Castro, *op. cit.*, pp. 151-152.

³⁰ Castro, *op. cit.*, pp. 152-156.

³¹ Jorge Zaverucha define estas prerrogativas como espacios en los que el estamento ha “ganado el derecho o el privilegio, formal o informal, de gobernar sobre estas áreas, para ejercer roles en asuntos extramilitares dentro del aparato del estado, e incluso para modelar la estructura de las relaciones entre el estado y la sociedad civil o política”. Jorge Zaverucha, *Rumor do Sabres: tutela militar ou controle civil?*, São Paulo, Atica, 1994, citado por Celso Castro. “Los militares y la política en Brasil”, p. 157.

nuclear; cuarto, incidencia en la estrategia de ocupación de la Amazonía; quinto, el grado de militarización de la policía y de la seguridad pública, prerrogativa protegida, además, por la Constitución; sexto, control en la legislación que reglamenta la inteligencia militar³².

Como una consideración adicional, se puede mencionar que, a pesar de que los militares brasileños fueron parte activa de la cruzada contra el comunismo en el hemisferio americano, denunciaron el congelamiento de la estructura del poder mundial por medio del oligopolio de la energía nuclear y, animados por su espíritu nacionalista, celebraron un acuerdo nuclear con la República Federal de Alemania durante el gobierno del general Ernesto Geisel. En la actualidad, aunque Brasil tiene la tecnología para producir armas nucleares, no tiene interés en construirlas. Por ello, el presidente Fernando Henrique Cardoso firmó el Tratado de No Proliferación, iniciativa que fue recibida con severas críticas en círculos militares y diplomáticos que consideran que, de esta manera, Brasil pasó a aceptar un régimen internacional discriminatorio.

En realidad, con el transcurrir del tiempo, conforme se ha profundizado la apertura democrática, las Fuerzas Armadas han perdido algunas de sus prerrogativas. El aspecto más importante en este sentido ha sido la pérdida de los seis puestos ministeriales, primero, por algunas medidas tomadas por el presidente Fernando Collor de Melo, consistentes en privar de estatus ministerial al Consejo Nacional de Seguridad y al Servicio de Inteligencia para poner en la cabeza de los respectivos organismos a un civil y, segundo, por la creación del Ministerio de Defensa en 1998 a pocos días de que Fernando Henrique Cardoso iniciara su segunda administración, lo cual supuso la eliminación de los demás organismos con estatus ministerial, la unificación de los temas de defensa y el pleno control del poder civil³³. Sin duda, los militares conservan algunas de sus prerrogativas, pero es evidente que han perdido espacios en el sistema político brasileño.

1.5 Proyección geopolítica y seguridad societal

Brasil tiene un territorio a la vez continental y marítimo, ecuatorial, tropical y subtropical, y presenta una variedad de paisajes y de climas que abarcan desde la catinga del noreste semiárido, hasta la selva amazónica y el clima subtropical del sur. Posee una de las redes fluviales más extensas del planeta y tiene fronteras con todos los países suramericanos excepto con Chile y

³² Wendy Hunter, "Politicians against Soldiers: Contesting the Military in Postauthorization Brazil", *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 4, Jul. 1995, p. 425. Wendy Hunter, "Reason, Culture, or Structure? Assessing Civil-Military Dynamics in Brazil", en: David Pion-Berlin (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, London, The University of North Carolina Press, 2001, p. 37. En particular, la prerrogativa sobre la militarización de la seguridad pública ha sido expuesto por Zaverucha. Jorge Zaverucha, "Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil", en: *Latin America Perspectives*, Vol. 27, No. 3, mayo de 2000, pp. 8-31.

³³ Jorge Zaverucha, "The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 25, No. 2, mayo de 1993, p. 288. Wendy Hunter, "Reason, Culture, or Structure? Assessing Civil-Military Dynamics in Brazil", pp. 37-38.

Ecuador. Históricamente, ha sabido aprovechar su superioridad relativa para ampliar su territorio a expensas de sus vecinos, y así proteger su identidad, como interés central en la consolidación de su seguridad societal. De hecho, el impulso continental ha sido tradicional e inherente a la formación del territorio brasileño desde la colonia. Además, la política exterior brasileña ha estado influenciada por las ideas rectoras de cinco expertos en geopolítica: Golbery do Couto e Silva, Mario Travassos, Meira Mattos, Lysas Rodrigues y Tersnha de Castros. El imaginario que se ha construido a partir de sus trabajos sigue vigente en la actualidad. Básicamente, la idea es convertir a Brasil en una potencia suramericana territorial y marítima, capaz de competir con las grandes potencias del mundo³⁴. En palabras del ex canciller Luis Felipe Lampreria “[este proyecto se basa] en compartir [...] un mismo espacio geográfico, prácticamente una isla ligada al resto del hemisferio por el istmo centroamericano, la vuelta a la democracia (clave de acercamiento) y la presencia del Mercosur y otros bloques como la Comunidad Andina (CAN), y por último, la superación de suspicacias y animosidades de regímenes anteriores”.

Después de la Guerra de la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay) contra Paraguay (1864-1870) el país obtuvo el condominio del Paraná y continuó su marcha hacia el oeste al ritmo del desplazamiento de sus bandeirantes, caucheros, madereros y “sin tierra”, modificando sus fronteras con los países de la región amazónica mediante tratados que legalizaron hechos consumados. Entrado el siglo XX, Brasil inscribió en su código expansivo la intención de alcanzar el Pacífico y, más tarde, después de la Segunda Guerra Mundial, la expansión de sus límites marítimos en el océano Atlántico.

Los designios expansionistas hacia el Pacífico quedaron consignados en 1933 por el general Mario Travassos en su libro *Proyección Continental de Brasil* y confirmados por el general Golbery do Couto e Silva en su obra *Geopolítica de Brasil*. Estos planteamientos inspiraron a Getúlio Vargas a iniciar el programa Marcha hacia el Oeste, parte fundamental de las pretensiones de un Brasil “potencia hegemónica del hemisferio sur”, y que hoy tiene en su mira el acceso a los puertos del Pacífico desde Manta en Ecuador hasta Arica en Chile para participar en el gran flujo comercial del siglo XXI.

En cuanto a la primera reivindicación sobre la plataforma submarina del Océano Atlántico, ésta se produjo en 1950 bajo la presidencia de Enrico Gaspar Dutra quien mediante el decreto 28840 determinó que la plataforma submarina continental e insular quedaba integrada al territorio emergido bajo jurisdicción y dominio exclusivo de la Unión Federal en un radio de tres millas. Aunque Brasil asistió a las Conferencias de Ginebra de 1958 y 1960, no llegó a firmar ninguna de las cuatro Convenciones y siguió comportándose de manera conservadora en materia

³⁴ Andrew Hurrell, “The Foreign Policy of Modern Brazil”, en: Hook Steven (ed.), *Comparative Foreign Policy. Adaptation Strategies of Great and Emerging Powers*, New Jersey, Prentice Hall, 2001.

de jurisdicción marítima. El cambio se produjo cuando los Estados Unidos, como antes Gran Bretaña y Canadá, adoptaron la modalidad de extender su jurisdicción pesquera hasta 12 millas. Brasil aprovechó para fijar su mar territorial en 6 millas, además de una zona exclusiva y adicional de pesca. En 1969 volvió a revalorizar su mar al extender su jurisdicción territorial a 12 millas³⁵.

Por su parte, las relaciones de Brasil con Argentina estuvieron marcadas durante muchos años por la rivalidad de ambos países en torno del control hegemónico del Cono Sur y las divergencias acerca del aprovechamiento de los ríos contiguos. La construcción por Brasil, junto con Paraguay, de la central hidroeléctrica de Itaipú sobre el río Paraná creó un punto grave de fricción entre los dos países. Sin embargo, el acuerdo de Itaipú y el reconocimiento por parte de Argentina y Brasil de la importancia de la integración económica entre ambos países así como de una acción política coordinada contribuyeron a inaugurar una etapa de cooperación sin restricciones y a la decisión de crear, en 1955, el Mercado Común del Sur (Mercosur) junto con Uruguay y Paraguay.

En el plano geopolítico, Brasil es dependiente de energía, particularmente de petróleo, y siempre ha tenido un intercambio más intenso y definido con las repúblicas de Argentina y Uruguay que con el resto de países del subcontinente; esta circunstancia se explica por la falta de ocupación humana de los territorios fronterizos de la mayoría de los países suramericanos lo que llevó a que la actuación diplomática brasileña con los países amazónicos fuera cordial pero de poco contenido. La situación comenzó a cambiar con la decisión de construir Brasilia y, más tarde, con la firma, en 1978, del Tratado de Cooperación Amazónica con el propósito de impulsar esfuerzos conjuntos relacionados con la integración física de la región y su desarrollo económico para evitar cualquier intento de control internacional sobre la región. En la actualidad, Brasil cuenta con más de diez millones de habitantes en sus fronteras amazónicas, mucho más que la población de Ecuador y Bolivia, y tiene presencia real y efectiva en todas sus fronteras, lo que ha obligado a sus vecinos a aumentar gradualmente su presencia en la zona³⁶.

La región amazónica, particularmente después de los hechos del 11 de septiembre de 2001, ha ganado relevancia dado que se presenta como un espacio potencialmente conflictivo en un contexto en el que los países no solamente deben enfrentar las cuestiones tradicionales de su agenda de seguridad, sino que, además, deben enfrentar nuevas amenazas, muchas veces mediante la cooperación y la coordinación de políticas entre los Estados con base en medidas de confianza mutua y de intercambio de información. Esta situación es tanto más importante para Brasil cuanto que, en razón de la debilidad institucional de los Estados que cuentan con derechos

³⁵ Kaldone G. Nweihed, "Geopolítica del Brasil frente al espacio marino" en: Andrés Serbín (comp.), *Venezuela y las Relaciones Internacionales en la Cuenca del Caribe*, ILDIS-AVECA, Caracas, 1987.

³⁶ *Ibid.*, p. 201.

de soberanía sobre este territorio, la misma constituye un atractivo para el asentamiento de organizaciones criminales transnacionales, especialmente aquellas relacionadas con el narcotráfico y el crimen organizado pero, también, para una posible intromisión de los Estados Unidos en la región, con base en el principio de acción preventiva ideado por la “doctrina Bush”.

De hecho, Brasil, no solamente por poseer la mayor porción amazónica sino también por sus aspiraciones de liderazgo regional, encuentra en este escenario la posibilidad de impulsar la cooperación entre los países de la subregión como un mecanismo para contrarrestar las presiones de los Estados Unidos tendientes a desarrollar medidas destinadas a combatir los focos que puedan contribuir al fortalecimiento de las “organizaciones terroristas” y a incrementar la expansión de su presencia militar en la zona. Su proyecto más ambicioso en el área es el Sistema de Vigilancia y Protección Amazónico (SIVAM/SIPAM) que incluye unidades de vigilancia y alarma temprana compuestas de radares fijos, sensores y unidades de interceptación aérea. Aunque existe el temor de que las sucesivas crisis institucionales y políticas en la región andina, así como un posible desbordamiento del conflicto armado colombiano impacten en su agenda de seguridad, Brasil ha dado una respuesta activa a esta hipótesis y ha concretado su política intensificando su presencia en la zona donde aspira a desempeñar un papel clave.

En la actualidad, Brasil adelanta un dinámico proyecto amazónico que cuenta con el apoyo de Venezuela y concibe la integración entre Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones como un paso que permita la integración productiva de ambos bloques, movilizar recursos ante los organismos financieros y negociar en mejores condiciones con la Unión Europea y los Estados Unidos. Para Brasil, las acciones adelantadas para estrechar los lazos con la CAN y el proyecto amazónico responden a la necesidad de atender los problemas que aquejan a la región, a saber: “ocupación de los espacios en forma inadecuada, acciones depredatorias, reducción de la biodiversidad, ocurrencia de hechos ilícitos, degradación ambiental, concentración poblacional, deterioro de los servicios de salud y agravamiento de los aspectos socioeconómicos”³⁷. De esta manera, mediante la integración de infraestructuras físicas y el desarrollo de relaciones de cooperación llamadas a fortalecer la estabilidad regional, Brasil busca una mejor inserción internacional. No obstante, aunque América del Sur es su prioridad en el terreno geopolítico y geoestratégico, Brasil, dispuesto a desempeñar un papel protagónico en el ámbito multilateral, ha establecido negociaciones, en el marco del Mercosur, con África, China y la India, que deben conducir a la constitución de áreas de libre comercio. En realidad, Brasil ha destacado durante el último lustro la necesidad de ampliar el círculo de alianzas internacionales para equilibrar el poder de los países avanzados mediante un acercamiento político, económico y tecnológico con otros

³⁷ Sistema de Vigilancia de la Amazonía y Sistema de Protección de la Amazonía, disponible en: <http://mre.gov.br>.

grandes países periféricos y mantiene un conflicto permanente con los Estados Unidos referente al desarrollo de tecnologías duales en materia nuclear y de la fabricación de armamentos y de tecnologías avanzadas y sensibles para venta a terceros países. En su calidad de potencia periférica, aspira, como Japón, Alemania y la India, a sentarse como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

A lo largo de su historia, Brasil ha manifestado sin reticencia la tendencia a reafirmar su identidad y su deseo de consolidar su liderazgo regional mediante la conformación de un ordenamiento suramericano de carácter cooperativo que le permita mantener su independencia frente a las ambiciones hegemónicas de Estados Unidos cuya política exterior es duramente cuestionada. De allí las críticas a una eventual militarización de América del Sur por parte de Estados Unidos y al Alca, considerada más un mecanismo para anexionar América Latina a los Estados Unidos que un pacto de libre comercio, y su propuesta de dar inicio a la unidad económica suramericana. Es claro que el interés estratégico del tema tiene que ver con el control de los recursos, factor de importancia vital en un mundo que agota sus fuentes naturales de subsistencia.

2. Seguridad económica e intereses regionales

El término *seguridad económica* —entre otros conceptos, modelos teóricos e instrumentos de análisis de política internacional— es usado en esta sección con el propósito de ampliar la visión de la seguridad nacional, convencionalmente confinada a los asuntos militares, y relacionarla con variables como *desarrollo económico* e *intercambio comercial*. En la práctica, la apertura de la agenda de seguridad ha permitido que, junto al tradicional enfoque del realismo clásico, en especial en relación con la anarquía y la balanza de poder en el sistema internacional, aparezca la seguridad económica, no desde un enfoque opuesto y contradictorio, sino como un complemento que puede ayudar a perfilar una capacidad de explicación más aguda en un contexto global en el que se profundiza la imagen de lo que John Ruggie ha denominado el liberalismo incrustado (*embedded liberalism*)³⁸, y que se refleja, en la liberalización del comercio y las inversiones, así como en la pérdida progresiva de la capacidad del Estado para regular y proveer bienes y servicios.

La elección de este enfoque para explicar la etapa contemporánea de la seguridad en Brasil no es arbitraria; de hecho, después de la Guerra Fría, tras una renovada configuración del poder del sistema internacional y la consecuente conformación de bloques regionales, su política

³⁸ John Ruggie, “International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 379-415, citado en: Barry Buzan, Ole Waever & Jaap de Wilde, “The economic sector”, *Security: A new Framework for Analysis*, p. 96.

exterior y su seguridad se han caracterizado por un inequívoco componente económico, manifestado en su interés por integrarse en la región y, por ende, en su intensa participación en los asuntos americanos³⁹. Sus rivalidades con Argentina surgidas a comienzos del siglo XIX, la retórica del equilibrio del poder en la Cuenca de la Plata⁴⁰ y la elaboración de hipótesis de conflicto con sus vecinos, han desaparecido⁴¹. En la actualidad, la búsqueda de su seguridad económica se encuentra en el epicentro de su política exterior, primero, a través del Mercosur como un proyecto económico y geopolítico que ha tenido como misión la consolidación de medidas de confianza mutua (seguridad cooperativa) con base en vínculos principalmente económicos y, segundo, a través de una férrea oposición a la postura hegemónica de Estados Unidos en el ALCA con el argumento de que este proyecto de integración hemisférica, más que un destino, es una opción política y económica. No obstante, antes de explorar estos dos escenarios, es preciso investigar el principal desafío a la seguridad económica brasileña: la profunda desigualdad económica, en tanto que afecta su capacidad de inserción y mina su poderío estatal en un mundo cada vez más integrado y sensible a los cambios del entorno.

2.1 La desigualdad económica: el principal desafío a la seguridad económica

Con el regreso de la democracia, una vez superado el modelo impuesto por el régimen del Estado Burocrático Autoritario, la política exterior brasileña, apoyada en la liberalización de la economía, se dirigió a ampliar el proyecto de una política al servicio del comercio para asegurar el desarrollo económico del país y contar con los recursos necesarios para defender sus ambiciones hegemónicas y su autonomía como intereses centrales de su seguridad. Esta pretensión, a pesar de sus éxitos, se enfrenta a una insoslayable amenaza a la seguridad económica: el hecho de que detrás de la existencia de un Brasil considerado como un país con un gran potencial económico regional se esconde una realidad dual que ha dado lugar a la formulación del modelo “Belindia”: “hay regiones brasileñas con el índice de desarrollo de Bélgica y otras con el de la India”⁴².

Werner Baer ha tratado de encontrar las razones de esta desigualdad mediante un profundo análisis de la historia económica brasileña. Su hipótesis central consiste en que la desigualdad en el ingreso ha sido una característica permanente desde la colonia hasta el presente, en la medida en que determinadas regiones se han beneficiado del auge de un sector en un

³⁹ Hirst, *op cit.*, p. 1.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 1. Según, Leonel Itaussu Almeida Mello “[...] la cuestión de la Plata se volvió el núcleo de la rivalidad hispano lusitana en el Nuevo Mundo desde 1680, con la fundación de Colonia del Sacramento, sobre la margen izquierda del Plata, prácticamente frente a Buenos Aires. Esa fortificación fue erigida como un puesto militar avanzado para asegurarle a la corona portuguesa una “frontera natural” entre sus dominios y los de España en el sur del continente, así como el libre acceso a la navegación y al comercio platenses, conforme al principio geopolítico de que el poder que dominase la desembocadura controlaría el río”. Leonel Itaussu Almeida Mello, *Brasil y Argentina en perspectiva: competencia, distensión e integración*, Argentina, CLACSO, 2002, p. 4.

⁴¹ Daniel Flandes, “Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina—Una propuesta teórica”, *51 Congreso Internacional de Americanistas “Repensando las Américas en los umbrales del siglo XIX”*, Santiago de Chile, 14 a 18 de julio de 2003, pp. 2–6.

⁴² Alcántara, *op. cit.*, p. 88; Selcher, *op. cit.*, pp. 25-50.

momento histórico específico: el ciclo exportador del azúcar favoreció al noreste en los siglos XVI y XVII, la exportación de oro en los siglos XVII y XVIII se tradujo en un mayor dinamismo para Minas Gerais, y el *boom* del café se concentró principalmente en el Estado de São Paulo en el siglo XIX y comienzos del XX⁴³.

Por su parte, desde un enfoque netamente contemporáneo e incluyendo más variables, Wayne Selcher ha señalado que las grandes desproporciones territoriales, económicas y demográficas hacen que Brasil se constituya en un ejemplo típico de un federalismo asimétrico, caracterizado tanto por una desigualdad entre los Estados como en su propio seno, lo que se traduce en distintos grados de influencia de las regiones en la política nacional y en considerables variaciones del ingreso per cápita⁴⁴. Según Selcher, esta situación se evidencia, por ejemplo, en el hecho de que los indicadores económicos del Estado más rico de Brasil, São Paulo, se distancian sustancialmente de los de algunas regiones del país. En efecto, São Paulo asegura el 37,5% del Producto Nacional y dispone de un ingreso per cápita 7,4 veces más alto que el de Piauí (el Estado más pobre)⁴⁵, posee la estructura administrativa y educativa más sofisticada de Brasil, logró aportar el 50,7% de todo el ingreso federal en 1994⁴⁶, y más de la mitad de la investigación científica y de la producción industrial del país se concentra en este Estado. Por supuesto — agrega Selcher—, estas desigualdades económicas han repercutido en la configuración del poder en el Congreso Nacional, pues los estados más ricos, como São Paulo y Minas Gerais, son los que más peso han tenido en los procesos legislativos de la federación⁴⁷.

Tabla 1: Distribución geográfica de los recursos de Brasil

Estado	Ingreso por persona (reales)	% del PIB
Distrito federal	7.089	2,56
São Paulo	4.666	32,85
Río de Janeiro	4.386	12,26
Paraná	3.674	6,74
Río Grande do Sul	3.670	7,37
Santa Catarina	3.405	3,44
Matto Grosso de Sul	3.109	1,24
Amazonas	2.888	1,39
Espírito Santo	2.866	1,67
Minas Gerais	2.833	9,81
Goiás	2.441	2,19
Amapá	2.436	0,19

⁴³ Werner Baer, *The Brazilian Economy. Growth and Development*, Westport–Connecticut, Greenwood Publishing Group, 2001, pp. 323-324.

⁴⁴ Selcher, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁵ Condeção Nacional da Industria (CNI), *Economia brasileira: comparações regionais*, Rio de Janeiro, 1995, p. 33. No obstante, según las estadísticas del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) expuestas en la Tabla 1 se encuentra que Roraima es el estado más pobre en términos de participación porcentual en el PIB.

⁴⁶ Selcher, *op. cit.*, pp. 25-50.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 34.

Matto Gross	2.268	1,08
Acre	2.151	0,2
Pará	2.017	2,28
Roraima	2.009	0,11
Sergipe	1.958	0,66
Bahía	1.839	4,86
Rondonia	1.794	0,49
Río Grande do Norte	1.789	0,96
Pernambuco	1.603	2,5
Halagaos	1.372	0,77
Ceará	1.287	1,81
Paraíba	1.108	0,78
Maranhao	1.055	1,15
Tocantis	901	0,19
Piauí	838	0,48

Fuente: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), Noticias Aliadas, 23 de junio de 1996. Citado en: Oliver Dabene, “Las transformaciones políticas y económicas: América Latina hacia la democracia de mercado (1979-1990)” y *América Latina en el siglo XX*, España, Síntesis, 1999.

Tabla 2: Distribución del Producto Interno Bruto (%)

Región	1970	1985	1990	1997
Norte	2,2	4,3	5,5	4,4
Noreste	12,1	13,8	15,9	13,1
Sureste	65,0	59,4	56,2	58,6
Sur	17,4	17,1	16,7	17,7
Centro-oeste	3,8	5,4	5,7	6,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Fundação Getúlio Vargas, IBRE, Centro de Contais Nacionais, *Sistema de Contais Nacionais, Novas Estimativas*, September 1974; *Conjuntura Económica*, December 1993; IBGE, *Anuário Estatístico*, 1991, 1997, citado por Baer Werner, *Brazilian Economy. Growth and Development*, Westport, Greenwood Publishing Group, 2001, p. 325.

A pesar de que se han dispuesto algunas medidas para contrarrestar estos desequilibrios, como la transferencia de recursos del sistema fiscal federal hacia las regiones más pobres, y de que algunos indicadores sociales han mejorado sustancialmente, como la caída de la tasa del analfabetismo de 19,1% en 1991 al 13,3% en el 2000⁴⁸, la equidad regional no ha sido la principal preocupación en la construcción de los modelos de desarrollo en Brasil⁴⁹. Durante el proceso de ajuste fiscal a mediados de la década de los noventa, el papel del gobierno federal descuidó la intensificación del capital social en las regiones pobres y, por supuesto, no fue evidente la necesidad de incorporar planes de desarrollo regional. Si hubo momentos en los que se incorporaron programas de incentivos tributarios para las regiones menos desarrolladas, ellos

⁴⁸ World Bank Staff, *Brazil: Equitable, Competitive, Sustainable*, Herdon, World Bank, 2003, p. 81.

⁴⁹ Werner, *op Cit.*, pp. 339-340.

fueron opacados por los designios de la estabilidad macroeconómica. Fue así como se respondió a la crisis asiática de 1997 con un plan austero que descuidó a las regiones mientras centró todos los esfuerzos en el control de los efectos macroeconómicos de esta crisis⁵⁰.

En este orden de ideas, es importante tener presente las implicaciones de la ejecución del Plan Real (1994-1998), puesto que es la medida que mejor evidencia este descuido y porque fue quizá el principal instrumento de política económica adelantado en la década del noventa. El Plan Real, perfilado en la Administración de Fernando Henrique Cardoso, ha sido “identificado”, tal como lo señalan Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno, como un “programa de estabilización” que se tradujo en la adopción de varias “reformas institucionales y macroeconómicas”. Si bien la implementación de los dos primeros años del plan fue un éxito que se evidenció con el mejoramiento de factores esenciales en la construcción de la equidad regional —las condiciones de vida de algunos grupos sociales y la reducción de la pobreza—, en los años subsiguientes, el plan no logró ni siquiera cumplir su objetivo principal de estabilizar la economía, dado que no se pudo controlar el creciente endeudamiento público interno y externo, y el déficit de la balanza de pagos⁵¹. Adicionalmente, al no cumplirse el propósito indicado, la reducción de la desigualdad regional, expresada en este caso como una externalidad positiva, pasó a ser un sueño perdido entre la gran cantidad de medidas adoptadas por la Administración Cardoso entre las cuales se pueden mencionar la consolidación de la apertura económica y la privatización de los monopolios estatales, en especial de Petrobrás⁵² y de la Compañía del Valle del Rio Doce; la reforma constitucional en 1997 que permitió la adopción de la reelección presidencial; la ejecución de un Plan de Ajuste Fiscal y las negociaciones con el Fondo Monetario en 1998 para obtener uno de los préstamos más elevados dados por esta institución (US\$41,5 mil millones⁵³).

En la actual administración de Luiz Inácio Lula Da Silva tampoco se ha avanzado en el camino de la reducción de las desigualdades regionales y, por ende, en la conjuración de una de las principales amenazas a la seguridad económica. De hecho, el gobierno de Lula, pese a todos los pronósticos, ha optado por un manejo relativamente conservador de la economía, en tanto que los designios de las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, en torno a la reducción de la “volatilidad macroeconómica”, la consolidación tanto de un superávit fiscal primario como de una balanza comercial positiva, y la disminución del

⁵⁰ *Ibid.*, p. 353.

⁵¹ Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno, “La economía brasileña ante el Plan Real y sus crisis”, Santiago de Chile, Naciones Unidas–CEPAL, 1999, pp. 77-78.

⁵² Eul-Soo Pang ha ofrecido algunos indicadores que permiten comprender por qué tras la ineficiencia de la compañía fue necesario acabar con el monopolio estatal: mientras que la producción diaria de las compañías de petróleo internacionales fue de 130 barriles y en América Latina de 98 barriles, Petrobrás sólo llegó a producir 33 barriles. Eul-Soo Pang, *International Political Economy of Transformation in Argentina, Brazil and Chile since 1960*, Gordonsville, Palgrave Macmillan, 2001, p. 60.

⁵³ Este cuantioso préstamo se puede comparar con los paquetes de ayuda dados ese mismo año por el Fondo a Rusia (US\$22,6 mil millones) y a Argentina (US\$41.5 mil millones) y, el año anterior, a Corea (US\$ 58 mil millones) y a Indonesia (US\$42 mil millones). José Eduardo Jorge, “¿Se juega en Brasil el futuro del FMI?”, *Cambio Cultural*, Argentina, 2004, p. 24.

gasto público⁵⁴, han pesado más que la disminución de la desigualdad económica a través, por ejemplo, de un aumento del salario mínimo. Según las autoridades federales: “hay un obstáculo fiscal que impide cualquier generosidad gubernamental en esta materia”, puesto que un aumento mayor del ya trazado para el 2004 de 260 reales (88 dólares), agravaría el déficit de las cuentas públicas o, en el peor de los casos, motivaría la inclusión de más impuestos que el sector productivo no estaría en la capacidad de soportar⁵⁵. Ante esta situación, las posturas a favor y en contra de las medidas adoptadas han sido evidentes. Por un lado, algunos líderes sindicales como Luiz Marinho, presidente de la Central Única de Trabajadores (la cual fue fundada por el mismo Lula) y Paulo Pereira da Silva, presidente de la Fuerza Sindical, han arremetido contra la política económica de Lula, particularmente en relación con el salario mínimo, por considerar que la preocupación por la estabilidad macroeconómica ha pesado más que el propósito de elevar la capacidad de compra de los brasileños. En suma, aseguran que el salario mínimo debería ser al menos de 300 ó 320 reales (102 a 107 dólares). Por otro lado, Armando Monteiro Neto, presidente de la Confederación Nacional de Industria, como es de esperarse, ha apoyado esta medida con base en el argumento de que esta decisión ha sido responsable, puesto que se adapta a la realidad fiscal del país⁵⁶.

En consecuencia, es evidente que la seguridad económica de Brasil enfrenta un claro desafío que se manifiesta como una insoslayable paradoja: los compromisos y acuerdos internacionales suscritos por este país han obligado a los últimos gobiernos a manejar su economía con cierta ortodoxia, pero al preocuparse prioritariamente por la estabilidad macroeconómica han dejado de lado la búsqueda de la reducción de la desigualdad económica, la cual, por definición, mina la capacidad del Estado en la medida en que se constituye en la principal amenaza a la seguridad económica, lo que tiene evidentes repercusiones en la seguridad ciudadana.

2.2 El Mercado Común del Sur: un proyecto de seguridad económica y regional

Desde mediados del siglo XX, Brasil ha participado en varias iniciativas que han tenido por objeto fortalecer la unidad de la región. Entre ellas se destacan acuerdos comerciales, como la Asociación Latinoamérica de Libre Comercio (ALAC) constituida en 1960 y reemplazada en 1980 por la Asociación Latinoamérica de Integración; la construcción de espacios en el marco de Naciones Unidas para liderar modelos de desarrollo económico, como la Comisión Económica

⁵⁴ En opinión de Juan Manuel López Caballero estas medidas, sin embargo, “no son un repertorio exclusivo del neoliberalismo, ni son incompatibles, como instrumentos, con la propuesta socialdemócrata”. Juan Manuel López Caballero, “Comentarios a un comentario sobre Brasil”, *Revista Dinero*, No. 219, noviembre 26 de 2004, p. 88.

⁵⁵ “Aumento mínimo para el salario mínimo”, Inter Press Service News Agency, disponible en: <http://ipsnoticias.net>, p. 1.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 2.

para América Latina (CEPAL) creada en 1948 y que, como se observó en la primera sección, tuvo como propósito la conjuración de amenazas a la seguridad económica que suponía la estructura del sistema económico mundial; e iniciativas de coordinación y concertación política, como el Grupo de Apoyo de Contadora en 1985 y el Grupo de Río de 1986⁵⁷. Sin embargo, sólo a partir de la década de los noventa ha cobrado relevancia estratégica para Brasil el trabajar una agenda de seguridad paralela a la hemisférica en el espacio sudamericano. En efecto, este país, en el marco de un nuevo escenario internacional caracterizado por un acentuado proceso de regionalización, ha procurado liderar el Mercosur como uno de los proyectos más ambiciosos en materia de seguridad económica en la región, en la medida en que concentra las dos terceras partes del potencial geográfico, demográfico y económico de toda Sudamérica⁵⁸ y, por ende, facilita la inserción de sus países miembros en el sistema económico internacional, al tiempo que facilita la articulación de medidas de confianza mutua (seguridad cooperativa) a través de bases, principalmente, económicas.

El Mercado Común del Sur, conformado desde 1991 por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay y, posteriormente, por Chile y Bolivia en calidad de miembros asociados, es una iniciativa que ha experimentado algunos cambios positivos a la luz del Derecho Internacional. Del Tratado de Asunción, que contiene pocas normas de carácter obligatorio y que expresa tan sólo “principios genéricos y prácticas políticas”, se ha pasado a institucionalizar “la estructura orgánica del bloque” a través del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur (Protocolo de Ouro Preto)⁵⁹. Mediante dicho protocolo se conformó la Comisión Parlamentaria Conjunta, la Secretaría Administrativa, la Comisión de Comercio y el Foro Consultivo Económico, lo cual ha permitido la consolidación de la personalidad jurídica de Mercosur “para gestionar y negociar sus relaciones internacionales”⁶⁰. Además, en el 2003 tuvo lugar en Asunción del Paraguay la XXIV Cumbre de Presidentes en la que se lograron varios avances institucionales entre los cuales se puede mencionar el 4+1, que significa consolidar la negociación en bloque con Estados Unidos y no individualmente; “el acuerdo para crear un Instituto Monetario, con el objetivo de empezar a sentar las bases para la convergencia de las variables macroeconómicas que desembocan primero en una moneda común y luego en una moneda única; la consolidación del Arancel Externo Común (AEC) a partir de enero del 2004, una vez Argentina suba el arancel a las importaciones de capital de origen extra-zona de 0 al 14%; [la estipulación] de una meta tentativa de 5% de inflación anual; [la profundización] del

⁵⁷ Lincoln Gordon, “Brazil and the World”, *Brazil's Second Chance: En Route Toward the First World*, Washington, Brookings Institution Press, 2001, p. 214; Hirst, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁸ Itaussu Almeida Mello, Leonel, *Brasil y Argentina en perspectiva, competencia, distensión e integración*, p. 12. Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur (artículos 1 al 36).

⁵⁹ Alberto Sosa, “Los Desafíos de Ouro Preto II”, *Le Monde Diplomatique*, No. 30, diciembre de 2004, p. 7

⁶⁰ *Ibid.*

acercamiento a la Comunidad Andina de Naciones (CAN); [el acuerdo de] mecanismos de discusión para la creación en el mediano plazo de un parlamento regional; [y la construcción de] obras de infraestructura conjuntas”⁶¹.

En la práctica política, sin embargo, se pueden señalar algunos desaciertos que supondrían que la tendencia a destacar los beneficios de la integración y de la negociación en bloque por parte de los países miembros del Mercosur ha tendido a ser opacada por la protección gradual de las economías y, en algunos casos, por la aplicación de medidas proteccionistas y unilaterales. En este sentido, son evidentes, en primer lugar, la alineación de Argentina con Estados Unidos en el gobierno de Menem y, en particular, el hecho de que las autoridades argentinas y varios segmentos de la sociedad civil solicitaron que el Mercosur fuera tan sólo un área de libre comercio, a fin de establecer como prioridad la inserción de Argentina en el tratado del norte de 1994; y, en segundo lugar, las medidas proteccionistas adelantadas por Brasil para protegerse de la vulnerabilidad que suponía la crisis asiática de 1997 y la devaluación del Real en 1999 que afectó profundamente la frágil economía argentina⁶².

No obstante, Brasil ha procurado revertir esta tendencia, puesto que Mercosur es una iniciativa que posee un alto alcance político y económico, dado que se ha proyectado no sólo como una unión aduanera⁶³, sino también como un instrumento de negociación regional que permite tanto la negociación en bloque con Estados Unidos —en un contexto en el que otras economías se lanzan apresuradamente a la suscripción de tratados de libre comercio—, como la adaptación a la lógica de la negociación internacional de la Unión Europea; dos herramientas esenciales para perfilar su seguridad económica. Además, no se puede olvidar que la profundización del Mercosur, además de revertir las conflictivas relaciones con Argentina —un rasgo que en su momento fue distintivo en la relación bilateral—, reviste de coherencia política y económica a los objetivos de las políticas exterior y de seguridad brasileñas en Suramérica⁶⁴. Desde el ámbito oficial, esta prioridad se ha podido evidenciar en varias y reiteradas afirmaciones hechas por las autoridades brasileñas, entre las cuales se destaca la realizada por el presidente da Silva ante la Asamblea General de la ONU el 21 de septiembre del 2004, en un discurso que se caracterizó por un profundo ataque a la distribución actual de la configuración del poder económico en el sistema internacional: “Brasil está empeñado en la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, a partir del fortalecimiento del Mercosur y de una relación estratégica con Argentina. El surgimiento de una verdadera Comunidad Suramericana de

⁶¹ Pedro Isern, *El relanzamiento del Mercosur*, disponible en: sitio web del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, consulta: 9 de julio de 2003, p. 1.

⁶² Hirst, *op. cit.*, p. 2.

⁶³ Luiz Inácio Lula da Silva, *La política exterior del nuevo gobierno brasileño*, en: *Foreign Affairs en Español*, disponible en: <http://foreignaffairs-esp.org>.

⁶⁴ Andrew Hurrell, *op. cit.*, pp. 164-165.

Naciones Unidas ya no es un sueño distante gracias a la acción decidida en lo que se refiere a la integración física, económica, comercial, social y cultural”⁶⁵.

A su vez, la práctica comercial devela algunas tendencias que también permiten descubrir las prioridades de Brasil en la región y en especial en el Mercosur. En términos comparativos, en las últimas décadas la proporción de las exportaciones hacia los vecinos ha aumentado, mientras que el intercambio comercial con Estados Unidos ha disminuido sustancialmente, pero no al punto de indicar un desplazamiento de este país como el principal mercado de Brasil. En efecto, a pesar de que Estados Unidos fue el principal mercado de Brasil con US\$20.341 millones en 2004, la tendencia histórica revela un decrecimiento sustancial del intercambio comercial con este país, en razón de la diversificación del comercio de Brasil y, por supuesto, a un progresivo cambio de sus prioridades comerciales⁶⁶. En primer lugar, mientras que en el periodo comprendido entre 1945 y 1949 las exportaciones de Brasil hacia Estados Unidos fueron de 44,3%, en 1998 la proporción del total fue tan sólo de 19,3%. La excepción a esta tendencia que, además, no es significativa, es el incremento registrado en 1985 de 27,3% después de estar en 17,6% en 1981. En segundo lugar, en 2004 las exportaciones hacia los países del Mercosur se situaron sólo después de Estados Unidos, con 8.912 millones de dólares, lo cual es un indicador elocuente si se piensa que el Mercosur es un proceso de integración relativamente reciente, y que la proporción de las exportaciones destinadas hacia los países de toda América Latina a finales de la década del sesenta era tan sólo del 9,7% del total de sus exportaciones, similar a la que posee en la actualidad sólo el Mercosur. (Véanse Tabla 3 y 4)

Tabla 3. Intercambio comercial de Brasil 1945-1998 (Porcentaje de distribución)

	1945-1949	1957-1959	1967	1970	1974	1975	1976	1981	1985	1992	1998
EEUU	44,3	41,3	33,1	24,7	21,8	15,4	18,2	17,6	27,3	19,7	19,3
Canadá			1,0	1,5	1,2	1,6	1,4	1,2	1,6	1,1	1,0
América Latina			9,7	11,1	11,5	13,8	11,9	18,1	8,6	19,9	24,7
Europa Occidental	23,3	26,3	39,8	40,3	35,2	31,4	34,9	27,1	30,0	29,7	28,8
Europa Central y Oriental			5,9	4,5	5,0	8,8	9,0	7,3	3,9	1,0	2,3
Japón		3,0	3,4	5,3	7,0	7,8	6,3	5,2	5,5	6,4	3,8
Otros	32,4	29,4	7,1	12,6	18,3	21,2	18,3	17,5	23,1	22,2	20,1
(Oriente Medio)			(0,9)	(0,6)	(4,2)	(5,2)	(2,7)	(5,4)	(5,9)	(5,2)	(4,8)
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

⁶⁵ Discurso del Presidente Luiz da Silva, en la 59 Asamblea General de la ONU, Nueva York, 21 de septiembre de 2004.

⁶⁶ En este contexto de diversificación que busca hacer una contrahegemonía frente a Estados Unidos se puede entender el hecho de que, por ejemplo, China se haya convertido en el tercer socio comercial de Brasil.

Fuente: Banco Central do Brasil, *Boletim*, citado en: Baer Werner, *Brazilian Economy: Growth and Development*, Westport–Connecticut, Greenwood Publishing Group, 2001.

Tabla 4. Intercambio comercial de Brasil–FOB (US\$ Millones) 2003-2004

	2003(1)			2004(1)		
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo
Total	73.084	48.291	24.793	96.475	62.782	33.693
AELC	617	1.209	-592	679	1.423	-744
África	2.860	3.278	-417	4.245	6.172	-1.927
ALADI	12.920	8.209	4.711	19.699	10.021	9.679
Argentina	4.561	4.672	-111	7.373	5.572	1.801
Chile	1.880	821	1.059	2.546	1.390	1.156
México	2.741	533	2.208	3.948	704	3.244
Paraguay	707	475	232	872	298	574
Uruguay	404	538	-134	667	523	144
Venezuela	606	275	331	1.465	200	1.265
Otros	2.021	895	1.126	2.829	1.334	1.495
Asia	11.676	8.923	2.754	14.564	12.278	2.286
China	4.533	2.148	2.385	5.440	3.710	1.730
Corea	1.223	1.079	144	1.429	1.730	-300
Japón	2.311	2.520	-210	2.768	2.868	-100
Otros	3.610	3.176	434	4.927	3.971	956
Canadá	978	750	227	1.199	866	333
EEUU (2)	16.900	9.726	7.174	20.341	11.511	8.830
Europa Oriental	2.028	853	1.176	2.488	1.324	1.164
Oriente Medio	2.806	1.619	1.187	3.687	2.304	1.383
Unión Europea (3)	18.461	13.022	5.439	24.160	15.923	8.237
Alemania	3.136	4.206	-1.070	4.036	5.072	-1.036
Francia	1.715	1.768	-52	2.190	2.287	-97
Italia	2.208	1.736	471	2.904	2.053	852
Países Bajos	4.246	509	3.737	5.917	618	5.299
Reino Unido	1.899	1.205	694	2.117	1.355	762
Otros	5.258	3.599	1.659	6.997	4.538	2.458
Otros	3.838	703	3.135	5.413	959	4.453
MERCOSUR	5.672	5.685	-13	8.912	6.393	2.519
NAFTA	20.619	11.009	9.610	25.488	13.081	12.407
OPEP	3.844	4.553	-688	5.714	7.855	-2.141

(1) Datos preliminares

(2) Incluido Puerto Rico

(3) A partir de mayo de 2004, diez nuevos países ingresaron a la UE. En consecuencia, Chipre fue retirado de la clasificación del bloque de Oriente Medio, Malta y Eslovenia de otros; y los demás de Europa Oriental.

Fuente: Banco Central de Brasil, disponible en <http://bcb.gov.br>

Los datos disponibles dejan en claro cómo Brasil ha venido fortaleciendo su capacidad de inserción en la economía internacional a través de la articulación del Mercosur como una clara

herramienta de seguridad económica. Brasil ha comprendido que una de las vías para responder a las amenazas que caracterizan el actual escenario de seguridad es mantener y fortalecer los flujos comerciales en un contexto regional para asegurar el desarrollo económico y contrarrestar la hegemonía estadounidense. El supuesto que soporta esta iniciativa es que si se tejen redes económicas con los países vecinos podrá darse una negociación más sólida en el marco de acuerdos comerciales con Estados Unidos y otros poderes emergentes en el sistema internacional. Desde una óptica *neofuncionalista*, puede pensarse que la construcción de un bloque regional conducente a solucionar primero los problemas económicos permite perfilar respuestas comunes en materia de política exterior al sentar las bases de una seguridad cooperativa en la región y eliminar las hipótesis de conflicto que presidieron las relaciones de los países del Cono Sur hasta finales del siglo XX.

2.3 La compleja relación con Estados Unidos

En el ámbito hemisférico, la política globalista brasileña, manifestada a través de su intención de liderar un proyecto político suramericano potenciando el Mercosur y un eventual acuerdo con la Comunidad Andina, ha cuestionado las orientaciones que ha impreso el gobierno de los Estados Unidos a un acuerdo comercial en el hemisferio y, por ende, se han producido profundas tensiones con el hegemón. En efecto, Brasil ha manifestado claramente su oposición al Área de Libre Comercio de las Américas tal como está concebida en la actualidad. Como lo expresara el presidente Luiz Inácio Lula da Silva en un discurso ante la Cámara de Diputados el 20 de octubre del 2003, existe una preocupación en torno a dicho proyecto pues: “[...] el ALCA no involucra solamente la liberalización comercial y la apertura de mercados. Se juega también, según formulas que se han estado proponiendo, el tratamiento de temas complejos y sensibles de gran relevancia para el desarrollo del Brasil, como servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual”⁶⁷. Más exactamente, a Brasil le preocupan las enormes limitaciones explícitas del proyecto que involucra aspectos comerciales y geopolíticos pues en la negociación se han excluido temas fundamentales para los intereses nacionales de Brasil, como los subsidios agrícolas y las normas *antidumping*.

A pesar de que el Presidente Lula ha asegurado que está dispuesto a negociar de forma constructiva con Estados Unidos, también ha sido enfático en afirmar lo siguiente: “No tiene sentido conceder acceso preferencial a nuestro mercado sin una contrapartida en áreas en las que somos más competitivos, como la agricultura, donde enfrentamos, además de la competencia desleal de los subsidios, barreras arancelarias y no arancelarias que impiden el acceso de nuestros

⁶⁷ Palabras del sr. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la Sesión de Apertura del “Encuentro Parlamentario sobre el Área de Libre Comercio de las Américas”, 2003.

productos. Las ofertas que se presentaron hasta ahora indican que las posibilidades de ventajas en ese sector son muy limitadas. Por otra parte, al considerar el posible resultado de las negociaciones, no podemos olvidar que estamos trabajando con un conjunto de países extremadamente heterogéneo, en términos de tamaño, población, nivel de desarrollo económico y social”⁶⁸. En pocas palabras, lo que está exigiendo el mandatario brasileño es que se trate a su país como un socio con base en el interés recíproco y el respeto mutuo, tanto más importantes cuanto que, pese a las barreras proteccionistas de los Estados Unidos para el acero y los productos agrícolas que exporta Brasil, el mercado estadounidense es el más activo e importante para las exportaciones brasileñas, a pesar de que dicha importancia haya declinado.

En el presente, Brasil considera que el tema de los subsidios a los agricultores estadounidenses debe ser tratado en el marco de un acuerdo comercial en el hemisferio, mientras Washington insiste férreamente en que el asunto se debata en las conversaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), junto a Japón y Europa. Hasta el momento, y según el tono de las conversaciones entre ambos países, ni el uno ni el otro parecen estar dispuestos a ceder en sus pretensiones y mientras Brasil busca fortalecer su liderazgo a través de Mercosur, Estados Unidos intenta debilitarlo propiciando una fragmentación del hemisferio y privilegiando acuerdos bilaterales con algunos países a los que seduce con el argumento de que les otorgará un acceso diferenciado al mercado estadounidense en cuanto el Alca entre en vigor.

En esta confrontación Brasil tiene presente que Estados Unidos es su primer socio comercial pero que él también es un socio importante para Washington y que, después de todo, es el gigante suramericano por lo que el Alca solamente será posible si ambas naciones alcanzan un grado suficiente de realismo, pragmatismo y flexibilidad en las negociaciones. En suma, las negociaciones comerciales en el hemisferio, más que en otro escenario, evidencian la insondable rivalidad entre estos dos países. Para Brasil, la proyección comercial de Estados Unidos es una clara amenaza a su capacidad de inserción en la economía internacional, y sólo en este marco, una vez finalizada la Guerra Fría que obligaba a hacer consideraciones de naturaleza estratégico-militar, se entienden las razones por las cuales, en la actualidad, las consideraciones económicas son el centro de su perfil de seguridad.

Consideraciones finales: rastreando el perfil de seguridad de Brasil

La identificación de perfiles de seguridad a partir de una concepción amplia de la misma permite explorar dimensiones diferentes a la estrictamente militar. En este estudio se identificaron cinco escenarios, cada uno de ellos caracterizado por la predominancia de un

⁶⁸ Palabras del sr. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la Sesión de Apertura del “Encuentro Parlamentario sobre el Área de Libre Comercio de las Américas”, 2003.

aspecto particular sobre los demás, en una secuencia en la que se superponen diferentes momentos, sin que ello signifique un proceso lineal en el que se queme una etapa tras otra.

En realidad, el perfil de seguridad de Brasil se ha modificado en función de las amenazas que han afectado su estabilidad a lo largo de la historia. Entre 1930 y 1950 el interés de sus dirigentes se centró en conjurar la inestabilidad política del régimen como una amenaza a la seguridad política, entendida ésta como la estabilidad organizacional del Estado y de su sistema de gobierno. La solución adoptada se plasmó en la adopción de medidas que contaron con la aceptación popular, como vía para consolidar un esquema autoritario que se cristalizó en el Estado Novo liderado por Getúlio Vargas.

Entre 1940 y 1980, las amenazas que llevaron a una modificación del orden de prioridades derivaron de las profundas desigualdades originadas por la estructura económica internacional. El régimen respondió a dichas amenazas poniendo en pie un modelo económico proteccionista con miras a la industrialización del país. La seguridad económica, concebida como la capacidad de acceder a recursos financieros y comerciales que garanticen el poderío estatal y el bienestar de la población, estuvo en el centro de la política emprendida para asegurar a Brasil un lugar preeminente en el hemisferio.

En forma casi simultánea y, sobre todo, a partir de la década de los sesenta y hasta los ochenta, se identificaron amenazas de naturaleza ideológico-militar encarnadas en el denominado “enemigo interno” vinculado al comunismo internacional, en un contexto de Guerra Fría dominado por el enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Según la Doctrina de la Seguridad Nacional, promovida por el Pentágono y aceptada por los militares brasileños, el comunismo podía manifestarse internamente mediante distintas formas de subversión, desde la organización de grupos guerrilleros, hasta la conformación de partidos políticos de izquierda. En la práctica, cualquier tipo de oposición al régimen militar fue considerado como una amenaza a la seguridad. Por su parte, no es posible hablar de la era militar en Brasil como un todo homogéneo puesto que hubo desacuerdos profundos entre los militares que abogaron por medidas radicales y una permanencia prolongada en el poder, y aquellos que defendieron la idea de devolver el poder a los civiles una vez terminada la intervención correctiva.

Por último, desde la década de los noventa, la política exterior y la seguridad de Brasil se han caracterizado por su énfasis en los asuntos americanos y por una inequívoca connotación económica. Brasil ha fortalecido paulatinamente su capacidad de inserción en la economía internacional valiéndose del Mercosur como una herramienta de seguridad económica. El supuesto que sostiene esta iniciativa es la creencia de que si se tejen redes económicas con los países vecinos será posible una negociación sólida con los Estados Unidos en el marco del Alca y

con otros poderes emergentes del sistema internacional. Para Brasil, la proyección comercial de Estados Unidos en el hemisferio americano es una clara amenaza a su capacidad de inserción en la economía internacional.

Los cambios de énfasis en las políticas de seguridad de Brasil no permiten afirmar, empero, que su perfil de la seguridad se caracteriza por un constante cambio de la identificación de sus amenazas e intereses, puesto que la búsqueda de su seguridad societal se ha manifestado permanentemente a través de la defensa de su identidad, de sus constantes intentos por consolidar su liderazgo en la región y por su proyección geopolítica a expensas de sus vecinos, así como por la oposición a acuerdos comerciales que se traduzcan en profundas amenazas a su seguridad, los esfuerzos por diversificar sus exportaciones y la interlocución contrahegemónica con Estados Unidos.

Indudablemente, es posible identificar otras amenazas e intereses, aparte de los señalados en este capítulo, como el acento puesto al narcotráfico como una amenaza a la seguridad regional; sin embargo, los escenarios expuestos, más que un estudio exhaustivo de la seguridad brasileña, tuvieron por objeto demostrar su concepción en un sentido lato. De ahí la pertinencia del análisis sectorial de la seguridad como marco teórico y la arquitectura espacial que deriva de los niveles de análisis como metodología.

Bibliografía citada

- Alcántara, Manuel, “Brasil”, *Sistemas Políticos en América Latina*, Madrid, Tecnos, 1999.
- Baer, Werner, *The Brazilian Economy. Growth and Development*, Westport–Connecticut, Greenwood Publishing Group, 2001.
- Buzan, Barry, “The New Patterns of Global Security in the Twenty-First century”, en: *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*, vol. 67, No. 3, Jul., 1991, pp. 431-451.
- _____, “The Level of Analysis Problem in International Relations”, en: Ken Booth y Steve Smith, *International Relations Theory*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1995.
- _____; Waever, Ole y de Wilde, Jaap, “The economic sector”, *Security. A new Framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Cable, Vincent, “What is the International Economic Security”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 71, No. 2, abril de 1993, pp. 305-324.
- Castro, Celso, “Los militares y la política en Brasil”, en: Kees Koonong y Dirk Kruijt (eds.), *Ejércitos políticos. Las Fuerzas Armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*, traducción de Gabriela Ramos, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2003.
- Condederação Nacional da Industria (CNI), *Economia brasileira: comparações regionais*, Río de Janeiro, 1995.
- Costa, Luis, “Militarismo”, *Nacionalismo y militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1969.
- Da Silva, Luiz Inácio, “La política exterior del nuevo gobierno brasileño”, en *Foreign Affairs en Español*, disponible en <http://foreignaffairs-esp.org>, sitio web de Foreign Affairs en español.
- Discurso del Presidente Luiz da Silva, en la 59 Asamblea General de la ONU, Nueva York, 21 de septiembre de 2004.
- Dos Santos, Theotonio, *Teoría de la Dependencia. Balances y perspectivas*, Barcelona, Plaza & Janés, 2002.
- Dougherty, James y Robert Pfaltzgraff, *Teorías en Pugna en las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Flemes, Daniel, “Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina—Una Propuesta Teórica”, en: *51 Congreso Internacional de Americanistas “Repensando las Américas en los umbrales del siglo XIX”*, Santiago de Chile, 14-18 de julio de 2003.
- Gordon, Lincoln, “Brazil and the World”, *Brazil’s Second Chance: En Route Toward the First World*, Washington, Brookings Institution Press, 2001.

- Gunter Frank, André, *El desarrollo del subdesarrollo. Un ensayo autobiográfico*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- Hirst, Mónica, “La política de Brasil hacia las Américas”, en *Foreign Affairs En Español*, Otoño-Invierno, 2001, p. 1, disponible en <http://www.foreignaffairs-esp.org>, sitio web de Foreign Affaire.
- Hunter, Wendy, “Politicians against Soldiers: Contesting the Military in Postauthorization Brazil”, *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 4, Jul. 1995, pp. 425-443.
- _____, “Reason, Culture, or Structure? Assessing Civil-Military Dynamics in Brazil”, en Pion-Berlin, David (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, Londres, The University of North Carolina Press, 2001.
- Hurrell, Andrew, “The Foreign Policy of Modern Brazil”, en: Hook Steven (ed.), *Comparative Foreign Policy. Adaptation Strategies of Great and Emerging Powers*, New Jersey, Prentice Hall, 2001.
- Internacional Crisis Group, Informe América Latina, N° 3, Bogotá, 8 de abril de 2003.
- Isern, Pedro, *El relanzamiento del Mercosur*, disponible en: el sitio *web* del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, consulta: miércoles 9 de julio de 2003.
- Jorge, José Eduardo, “¿Se juega en Brasil el futuro del FMI?”, *Cambio Cultural*, Argentina, 2004.
- Kaldone G. Nweihed, “Geopolítica del Brasil frente al espacio marino”, en: Andrés Serbín (comp.), *Venezuela y las Relaciones Internacionales en la Cuenca del Caribe*, Caracas, ILDIS-AVECA, 1987.
- Lamonier, Bolivar, “Inequality Against Democracy”, en: Larry Diamond, *Democracy en developing countries: Latin America*, Colorado, Lynne Rienner, 1999.
- Leal Buitrago, Francisco, *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*, Bogotá, Alfomega Colombiana S.A–Universidad de los Andes, 2002.
- López Caballero, Juan Manuel, “Comentarios a un comentario sobre Brasil”, *Dinero*, No. 219, noviembre 26 de 2004.
- Mariano, Nilson Cezar, *Operación Cóndor. Terrorismo de Estado en el Cono Sur*, Buenos Aires, Ediciones Lohlé-Lumen, 1998.
- Moran, Theodore, “An economics agenda for neo-realists”, *International Security*, vol. 18, No. 2, 1993, pp. 211-215.
- O’Donnell, Guillermo, “Las Fuerzas Armadas y el Estado Burocrático Autoritario”, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Palabras del presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la Sesión de Apertura del Encuentro Parlamentario sobre el Área de Libre Comercio de las Américas, 2003.

- Palabras del presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la Sesión de Apertura del Encuentro Parlamentario sobre el Área de Libre Comercio de las Américas, 2003.
- Pang, Eul-Soo, *International Political Economy of Transformation in Argentina, Brazil and Chile since 1960*, Gordonsville, Palgrave Macmillan, 2001.
- Rabello de Castro, Paulo, *Sixty years of populism in Brazil*, Washington, National Bureau of Economic Research, 1990.
- Ruggie, John, “Internatinal Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Poswar Economic Order”, *International Organization*, vol. 36, No. 2, 1982, pp. 379-415.
- Sáinz, Pedro y Calcagno, Alfredo, “La economía brasileña ante el Plan Real y sus crisis”, Santiago de Chile, Naciones Unidas–CEPAL, 1999.
- Selcher, Wayne A., “The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification, and Regionalism in Brazil”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 40, No. 4, 1998, p. 25.
- Ullman, Richard, “Redefining Security”, *International Security*, Vol. 8, No. 1, 1983, pp. 129-153.
- Von Mettenheim, Kurt, *Presidencialismo, Democracia y Gobernabilidad en Brasil y Argentina*, Argentina, CLACSO, 2002.
- World Bank Staff, *Brazil: Equitable, Competitive, Sustainable*, Herdon, World Bank, 2003.
- Zaverucha, Jorge, “The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 25, No. 2, mayo de 1993, pp. 283-299.
- _____, *Rumor do Sabres: tutela militar ou controle civil?*, São Paulo, Atica, 1994.
- _____, Jorge, “Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil”, *Latin America Perspectives*, vol. 27, No. 3, mayo de 2000, pp. 8-31.