

Tesis de la Maestría en Estudios Internacionales

Universidad Torcuato Di Tella

De Sudamérica al mundo

Capacidades materiales y debilidades estratégicas brasileñas para convertirse en jugador global entre 1995 y 2010



Autor de la Tesis: Guillermo Ruiz

Tutor de la Tesis: Jorge Battaglino

Febrero de 2016

Trenque Lauquen, Buenos Aires, Argentina

Agradecimientos

A Andrea, por su paciencia, dedicación, y apoyo.
Por su amor.

A Mateo y Joaquín por cambiarnos la vida.

A Memo y Alicia, por todo

A María Elena, Eduardo, Sol, y los suyos.

A los que ayudaron, preguntaron, insistieron y
colaboraron....

Muchas gracias!

Índice

Portada.....	1
Agradecimientos.....	2
Índice.....	3
Frases.....	5
1.Introducción de la tesisy objetivo principal	6
2. Introducción a las fortalezas y debilidades.....	9
2.1. Deficiencias estructurales.....	12
2.2. Repaso de algunas acciones.....	14
2.3. Confianza creciente.....	15
2.4. Participación en Operaciones de Paz.....	17
2.5. Búsqueda de la autonomía por el liderazgo.....	19
3.Liderazgo sudamericano.....	23
3.1. ¿Qué hizo en esos años?.....	25
3.2. Otras acciones concretas.....	27
4.Resistencias de la región.....	30
5.Actuación en el Sur Global.....	33
5.1. Mayor presencia en foros internacionales.....	34
5.2. Ibsa.....	37
5.3. Bric.....	38
5.4. Alzando la voz.....	39
6.La relación con EE.UU.....	41
6.1. Relación de Brasil con Irán.....	42
6.2.Rispedeces en torno a Honduras.....	44
6.3.La actuación de la 4ta. Flota y la base en Paraguay.....	46
6.4.Aviones y otras polémicas decisiones.....	47

7.Preocupación por el Plan Colombia.....	49
7.1.Militarización de la lucha contra las drogas.....	50
7.2.Estrategias para enfrentar el narcotráfico.....	51
7.3. Mirada brasileña al Plan Colombia.....	55
7.4.Temores válidos.....	56
7.5.Respuestas del Brasil global a las amenazas no militares.....	57
7.6.Securitización del Amazonas.....	59
8.Descubriendo Centroamérica.....	61
8.1.Participación en la intervención en Haití.....	63
9.Cambios en Defensa.....	65
9.1.El Plan Estratégico de Defensa Nacional.....	66
9.2.Renovación militar, o la capacidad de decir “no”.....	71
9.3.Aumento del gasto militar sudamericano.....	73
9.4.Desarrollo nuclear.....	75
10.Petróleo, y recursos hídricos.....	77
10.1. La defensa de los recursos hídricos.....	80
11.Situación social: notable desigualdad.....	84
11.1. Alarmantes números en Educación.....	87
11.2. Programa Bolsa de Familia.....	89
12.Crimen organizado y terrorismo.....	92
12.1. Debilidad institucional y violencia cotidiana.....	96
12.2. Ejecuciones extrajudiciales.....	101
12.3. Presencia fundamentalista en la Triple Frontera.....	102
Conclusión.....	105
Bibliografía.....	111

"Brasil ha inventado Suramérica, ahora debe demostrar que cree en ese concepto". Lula da Silva

"Brasil es un país de paz, pero debe poder enseñar los dientes si a alguien se le ocurre enfrentarse con nosotros". Lula da Silva

"Queremos tener una estructura de defensa que posibilite que el país pueda decir 'no' cuando tiene la necesidad de decir 'no'". Nelson Jobim

"Todos los países de América del Sur ven a Brasil como un líder natural y Brasil hace 500 años que no lo ve y no quiere serlo. Brasil tiene que asumir su grandeza".

"Cuando era embajador en Francia, explicaba que Brasil fue descubierto en 1500, pero aclaraba que sólo descubrió que el mundo existe hace 10 años". Ex embajador y ex ministro Sergio Amaral

"Brasil es el país del futuro... y lo seguirá siendo". Ironía que tergiversa la frase del escritor austríaco Stefan Zweig

"Sarajevo es una broma, esto es Río de Janeiro". frase de una canción del popular grupo Planet Hemp

1. Introducción a la tesis y objetivos principales

Este proyecto de investigación buscará indagar sobre las capacidades materiales, y debilidades estratégicas brasileñas, durante las presidencias de Fernando Henrique Cardoso y Luis *Inacio* Lula da Silva para tratar de convertirse en jugador global.

Brasil cuenta entre sus fortalezas con un proyecto nacional dotado de una fuerte identidad, ha abierto la mayor parte de su economía a la competencia internacional, ha revolucionado su sector agrícola, desarrollado consistentes industrias con mercados globales, ha fortalecido instituciones estatales y no gubernamentales, y forjado un consenso en la necesidad de reducir desigualdades, mitigar la pobreza, y mejorar la educación.

Se puede constatar también un nuevo estilo diplomático de vecindad cooperativa, un liderazgo basado en la mediación y las instituciones regionales. Una agenda que muta, pero que presenta ejes perdurables en el tiempo.

Este intento ha presentado, por supuesto, resistencias de la región. Al tener pocos recursos financieros disponibles para afrontar el desafío, el liderazgo de una potencia regional es limitado y menos reconocido por los vecinos, puesto que dichos recursos siguen siendo considerados atributos de poder.

Y son, sobre todo, los *problemas domésticos*, de orden estructural, los que le representan un serio obstáculo. La democracia, los derechos humanos, y el desarrollo social, impiden tanto el crecimiento interno de Brasil como su proyección exterior. El Índice de Estados Fallidos del Fondo para la Paz lo califica como un "Estado amenazado": el país ocupó en 2006 la posición 101 de 176 países evaluados, por la violencia y la injusticia. La policía obtuvo las peores notas, los servicios sociales públicos

fueron considerados de muy baja calidad y la justicia fue calificada como lenta, corrupta e ineficiente.

Hasta el año 2003 fue el país con la distribución de ingresos y de tierra más desigual de la América. Extrema desigualdad consecuencia de un sistema de educación público desequilibrado, servicios sociales deficientes y enormes desniveles de desarrollo entre un sur desarrollado y un nordeste subdesarrollado.

También presenta otro importante condicionante en la relación que mantiene con EE.UU.

Entre todas las posibilidades a analizar, entre los mayores desafíos a los que se enfrenta como poder global emergente, aquí nos ocuparemos de las respuestas ensayadas durante los gobiernos de Cardoso y Da Silva a las *amenazas no militares*, como la delincuencia organizada, el terrorismo transnacional, el tráfico de drogas y armas, el blanqueo de capitales, las actividades transnacionales de las organizaciones guerrilleras, la proliferación de medios de destrucción masiva, los crímenes ambientales, la integración física y energética con los vecinos.

Analizaremos como hipótesis de trabajo las respuestas que Brasil, en una dinámica de creciente liderazgo, ha consolidado para enfrentar los mayores obstáculos y desafíos que se le presentan a un Estado que intenta transformarse en un jugador activo del sistema internacional.

Desde la adquisición de cierta independencia en los asuntos internacionales, el refuerzo del compromiso con la democracia y la constitucionalidad, la cooperación con los países vecinos, y con la seguridad hemisférica y global, el impulso de procesos de integración, el fortalecimiento de las bases democráticas de instituciones multilaterales, liderando la profundización del Mercosur.

Respuestas que han estado condicionadas por la falta de reconocimiento regional (o de aceptación de ese liderazgo), por la

oscilante relación con EE.UU.; y por los problemas económicos, sociales, y de desarrollo domésticos.

El objetivo principal de la tesis será verificar las variables de la hipótesis, y desglosadas las partes en sub-hipótesis, y sub-variables, hacerla operativa, generando un marco que nos permita verificar cómo Brasil, al asumir mayores responsabilidades en el escenario internacional aumentó e incluyó temas de agenda.

2. Introducción a las fortalezas y debilidades

El período Cardoso-Da Silva, fue un ciclo de 16 años de estabilidad económica, el más duradero que haya visto Brasil en su historia. Con un contexto externo favorable, ya que fue durante el mismo China emergió como gran comprador de productos brasileños, y se transformó en el principal destino de sus exportaciones, con una gran demanda de *commodities* en los que Brasil es muy competitivo (en esos años las ventas brasileñas al exterior crecieron 231% y pasaron de US\$ 58.223 millones a 192.800 millones).

Sin embargo, la mayoría de las capacidades y potencialidades con las que cuenta Brasil, en su aspiración de convertirse no sólo en el líder sudamericano reconocido, sino en el actor global de esta parte del mundo, son atributos de *soft power*. Sea el liderazgo basado en la mediación y las instituciones regionales como opción para ganar influencia, como su postura en temas de *seguridad*, busca mantener un consistente apoyo a la noción de soberanía, reflejado en la protección de la integridad territorial y los intereses nacionales.

En ese sentido, las prioridades estratégicas hacen referencia a la vital región del *Amazonas*, tanto por el estado de *guerra interna colombiana*, como por el narcotráfico, la *guerrilla*, o los *recursos naturales*, y el *Atlántico Sur*, fundamental para el comercio, y cada vez más por sus recursos de gas y, sobre todo, *petróleo*.

Pero, que posee una masa crítica de recursos insuficientes puede percibirse, por ejemplo, en su búsqueda del *liderazgo sudamericano*. En palabras de Susanne Grätius "*aunque la relación con Sudamérica ha sido siempre pacífica, hasta la mitad de los años ochenta Brasil carecía de una proyección regional convincente*".

La cita sirve para clarificar que el compromiso regional de Brasil es de fecha reciente, y durante mucho tiempo limitado a su entorno, basado

en la promoción de la integración sudamericana a través de la negociación, y la prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intraestatales. *"Ha optado por una política de buena vecindad, fórmula para obtener el reconocimiento de liderazgo por parte de sus vecinos, y evitar recelos de un Brasil hegemónico"*.

Su proyecto sudamericano se basa en el Mercosur y la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Iniciativas de integración compatible, y de claro liderazgo de Brasil. El primero es considerado como núcleo duro de la integración y, el otro, como el segundo círculo.

Si la creación de un mercado común es el principal objetivo de Mercosur, la integración física a través de proyectos de infraestructura es la razón de ser de la CSN, proyecto común intentado entre los 12 países del subcontinente que demuestra la nueva política regional, *"orientada a ejercer un liderazgo cooperativo y a crear una identidad común"*. La aspiración al liderazgo regional todavía tiene que garantizar un apoyo más estable y consistente a los países de América del Sur, y que de esto dependerá, en gran medida, su capacidad para ofrecer compromisos a sus vecinos.

Un cambio importante en la política exterior fue la decisión de asumir roles activos en la resolución de crisis políticas de terceros países, aunque esta mediación en crisis internas *"contradice el principio de la autodeterminación y la no intervención en asuntos internos de otros"* (Gratius, 2007). Reforzó así su esfuerzo por *"un orden internacional sustentado en la democracia, el multilateralismo, la cooperación, la proscripción de armas químicas, biológicas y nucleares, y en la búsqueda de la paz entre las naciones"* (Santizo, 2003).

Claro que la magnitud de los retos regionales e internacionales le exige un compromiso mayor. Sea por el poder, la motivación, la disposición o la capacidad, el liderazgo no es un acto voluntarista, sino

que es *"un excedente de poder que se desborda de manera organizada: hard power, poder económico, militar y tecnológico, o psicológico, soft power, por carisma, habilidad, sabiduría o prestigio, de un líder político, celebridad o institución"* (Danese, 2004).

Este interés por ampliar y profundizar su proyección en América del Sur, fue acompañado por la intención de preservar capacidad de iniciativa, y por el anhelo de que la región reaccionara positivamente a su actuación en las situaciones de crisis. La idea vigente es que un mayor protagonismo sudamericano fortalece las aspiraciones globales de Brasil.

Entre otras acciones, intentó revitalizar el Pacto del Amazonas (agrupación creada en 1978), trató de desarrollar programas cooperativos mediante la promoción de instituciones democráticas fuertes, pero que no han sido capaces de resistir las turbulencias de la política regional. Lideró el Grupo de Amigos de Venezuela. Ayudó a mediar en la transición de Lozada-Mesa en Bolivia, junto con Argentina. Supervisó, reestructuró y reformó la Policía Nacional en Haití, ayudando al gobierno de transición con el desarme, desmovilización y reintegración para grupos armados, dando protección al personal de la ONU e instalaciones civiles locales.

Arriba apenas mencionado, este intento brasileño ha presentado *resistencias de la región*. Al tener pocos recursos financieros disponibles para afrontar el desafío, la falta de reconocimiento, o aceptación, por parte de sus vecinos es un gran problema de liderazgo político que tiene Brasil: si actúa con demasiada discreción, no logra ser reconocido como líder, y si ejerce el poder de manera visible, su liderazgo es rechazado.

Esta resistencia al liderazgo brasileño tampoco es nueva, como antecedente figura la Operación Panamericana, propuesta en los '60 por Kubitchek, como asistencialismo de desarrollo para combatir la expansión comunista en las Américas. No tenía el poder para sustentar su iniciativa, ni capacidad de movilizar y articular actores. Cuando se formalizó la

Alianza para el Progreso, la Operación Panamericana ni siquiera fue mencionada.

Considerando los tradicionales parámetros cuantitativos para medir el poder de un Estado, es decir, territorio, población, capacidad militar, PIB, recursos naturales, más nivel de desarrollo y poder cultural, no caben dudas de que Brasil es el gran referente, y el único regional en condiciones de pensarse en términos *globales*.

Y cuenta con la ventaja, estimando variables de seguridad, de convivir en una región pacífica, casi carente de conflictos interestatales, por lo que la capacidad militar no es un criterio demasiado relevante. Más allá de constituirse en la potencia militar regional, la principal función de su fuerza militar es la vigilancia de las fronteras y, particularmente, de la Amazonia, incluyendo el control del narcotráfico y del crimen organizado (además asume funciones de restablecimiento del orden interno y participa en misiones internacionales de paz).

También antes mencionado, otro de los condicionantes de la intención brasileña de adoptar otro rol en la escena internacional es la relación que mantiene con EE.UU. Durante todo el siglo XX, desde la visión del Barón do Río Branco, la relación con EE.UU. fue central para la inserción exterior brasileña. Ahora, si bien mantiene esa centralidad, está en proceso de transformación, siempre lidiando con el condicionante asimétrico, y las vinculaciones buscadas por EE.UU. hacia temas de seguridad, sobre todo buscando la adhesión brasileña a los regímenes de no proliferación, o la institucionalización de un Ministerio de Defensa.

2.1. Deficiencias estructurales

Los *problemas domésticos*, de orden estructural, le representan un serio obstáculo. El bajo desarrollo social impide tanto el crecimiento interno de Brasil como su proyección exterior. Si recién con el gobierno de Fernando Enrique Cardoso se asignaron más recursos para superar las

brechas sociales y mejorar la calidad de la enseñanza pública, con Lula se profundizaron las políticas existentes y se crearon nuevas iniciativas.

Esta redefinición de las prioridades del gasto público, un impacto positivo del Programa de Aceleración al Crecimiento (PAC), de manera articulada con la universalización de los servicios públicos, el aumento del salario mínimo por encima de la inflación, la garantía de jubilación rural, más la expansión del programa Bolsa Familia, lograron una fuerte movilidad social, graficada con la entrada de sectores pobres en la clase media¹.

En el período analizado, la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que mide la esperanza de vida, la tasa de alfabetización, la educación y el PIB per cápita, ubica a Brasil en la 75ª posición entre los 182 países que mide anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Y en cuanto a desigualdad ocupó el nada honroso 7mo lugar: el ingreso del 10% más rico es 40 veces superior al del 10% más pobre. Estadística nada envidiable, sólo superada por Namibia, Bolivia, Comoras, Colombia, Haití y Panamá. Calificaciones semejantes se encuentran sobre mortalidad infantil y la tasa de analfabetismo.

Así y todo, a pesar de esta compleja realidad social, el estudio del PNUD destacó que Brasil venía mejorando de manera gradual en las últimas dos décadas, y presentaba mejores resultados respecto que varios vecinos latinoamericanos.

En definitiva, la creciente inversión del Estado en esta área, por supuesto positivo y necesario para el desarrollo del país, limita la aprobación de mayores recursos para la política exterior, y le impide

¹“No debemos ser una potencia que deje atrás a nuestro pueblo”, Emiliano Guido, La Nación, 26/09/2010

asumir los costes financieros del liderazgo. Con un nivel de pobreza superior al 36%, no puede convertirse en un país modelo para afrontar las principales causas de la fragilidad del Estado en América Latina: la pobreza y la exclusión social.

2.2. Repaso de algunas acciones

Algunas acciones llevadas adelante por Brasil en su demostración de la estatura alcanzada en la política exterior: no autorizó en 2004 a la Agencia Internacional de Energía Atómica para inspeccionar la planta de enriquecimiento de uranio en Resende. Se abstuvo en la asamblea anual de INTERPOL en Marruecos del 2007 en donde la Argentina, con el respaldo de los EE.UU., Israel y otras potencias occidentales, pidió la captura internacional de iraníes sospechados de participar en el ataque terrorista a la AMIA en 1994. Apoyó la legitimidad y transparencia del proceso electoral en Irán. Participó en Bolivia en planes de lucha contra el narcotráfico, reemplazando a la DEA de los EE.UU. expulsada por Evo Morales.

Compró material bélico a Francia, anunciando la preferencia por sus aviones de combate por sobre los F-18 de los EE.UU. varias semanas antes de que concluyera formalmente la licitación sobre los mismos. Vendió 24 aviones de combate SuperTucanos a Ecuador luego del ataque de Colombia a este país para abatir un campamento de las FARC. Justificó las compras de armamento de Venezuela, recordando el intento de golpe contra Chávez en el 2002 y las grandes riquezas petroleras y gasíferas de ese país. Expresó vigorosamente su malestar con Colombia y los EE.UU. por el acuerdo sobre el uso de 7 bases militares. Recibió la visita del presidente de Irán a Brasilia. Cobijó al depuesto presidente hondureño Zelaya en la Embajada del Brasil en Tegucigalpa².

²“Brasil: ¿fin de los años dorados?”, Fabián Calle, Clarín, 12/11/2009

En cada una de estas acciones, y en muchas otras que iremos desglosando, se nota la democratización institucional y la mayor participación de diferentes actores -gubernamentales y no gubernamentales-en el ámbito internacional, así como empresas (Petrobrás, Embrapa, BNDES y Eletrobrás), nuevos organismos públicos (Telecomunicaciones, Petróleo y Competencia) y otros ministerios federales, además de Itamaraty.

2.3. Confianza creciente

Cuando Lula inició su primer mandato parecía dispuesto a promover el papel de Brasil como líder regional, explicando este rol por la fuerza del territorio, población, crecimiento económico, y desarrollo tecnológico. Dejó claras sus intenciones en un discurso al momento de asumir la presidencia: "Todos los países de América del Sur ven a Brasil como un líder natural y Brasil hace 500 años que no lo ve y no quiere serlo. Brasil tiene que asumir su grandeza. En vez de negar la intención de ejercer cualquier forma de liderazgo en la región, el actual gobierno lo considera algo natural".

El discurso político, diplomático y estratégico brasileño ha pasado a privilegiar su identidad y circunstancia específicamente geográfica en lo concerniente a buena parte de su política regional. Dicho proyecto es una realidad e implica importantes desafíos tanto para el propio país como para vecinos, socios y eventuales competidores. Se fundamenta en la hegemonía suave y la emergencia pacífica.

La presunción de liderazgo brasileño en Sudamérica tiene adeptos y simpatizantes tanto dentro como fuera del país.

Presenta, en el período analizado, estabilidad con inversión en sectores industriales intensivos en capital y en infraestructuras, a través del Programa de Aceleración al Crecimiento, con el dinamismo necesario tanto para un crecimiento sostenible como para el fortalecimiento de la capacidad exportadora y la sustitución de importaciones, y atendiendo a la reducción de la pobreza y la mejora en la distribución de la renta.

Es una potencia media con poder de convocatoria e importantes recursos económicos y financieros. Es el segundo productor mundial de soja y el mayor exportador de mineral de hierro del mundo. Varias de sus empresas son jugadores globales, actores de primer nivel en sus industrias: Embraer en el campo aeroespacial, Sadia en el agroalimentario o Vale en el minero. Petrobras, los bancos Itaú, Bradesco, Banco de Brasil y Unibanco, y la metalúrgica Gerdau. Todos diseñaron planes de crecimiento.

A comienzos de la década de 1990 los gobiernos brasileños comenzaron a abrir su protegida economía, dominada por el Estado. *El Plan Real* de Cardoso controló la inflación, a partir de la reforma de las cuentas públicas, difícil desde el punto de vista político.

Con los países de América Latina se intensificaron, significativamente, las relaciones. Al finalizar la presidencia de Cardoso en 2002, el comercio con el área ya representaba el 18,5% de sus exportaciones y el 16,5% de sus importaciones.

Ya no es aquel sempiterno y postergado "país del futuro" del que hablaba el escritor austríaco Stefan Zweig hace ya varias décadas, sino un gran actor presente, un *monster country* cuyo peso no está dado tan sólo por su tamaño³.

Lula decidió partir de los éxitos de Cardoso. Concedió independencia completa al *Banco Central do Brasil* y, se benefició del auge de los precios de las materias primas. Desde 2003, el alza del precio del hierro y de la soja ha ayudado a duplicar el valor total de sus exportaciones, pero gracias a la eliminación de las barreras arancelarias la industria brasileña se ha hecho mucho más competitiva.

También tiene posibilidades para ser una superpotencia energética a partir del descubrimiento en sus costas de enormes yacimientos de

³"Brasil, el 'monster country', Sanguinetti, Julio María, El País, Montevideo, 06/07/2008

petróleo y de gas, aunque es cierto que se encuentran a gran profundidad.

Pero hay un tema que sobresale entre muchos en su enfoque de la política exterior, y que aparece con mayor ímpetu en el tiempo analizado, a partir de la acumulación de recursos: la búsqueda de la membresía permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Brasil ocupó dicha banca, como miembro no permanente, diez veces: 1946-47, 1951-52, 1954-55, 1963-64, 1967-68, 1988-89, 1993-94, 1998-99, 2004-05, y 2010-11.

¿Su carta de presentación? Es defensor de la soberanía territorial, la no intervención, el diálogo y la prevención de conflictos. La solución pacífica de controversias es la opción primordial de su política exterior, el uso de la fuerza o la imposición de la paz son aceptados únicamente como último recurso.

Todos estos principios caracterizaron la actuación brasileña en numerosas ocasiones e influyeron en la toma de decisiones relativas al uso de la fuerza o sanciones para las partes intervinientes en un conflicto. Ejerció un rol de mediador en Honduras y en Bolivia. La condena a la agresión a Irak en 2003, el apoyo a la reivindicación palestina, o el intento de mediación con el gobierno de Teherán por su programa nuclear demuestra un interés por mantener una política exterior independiente que le permita aumentar sus márgenes de maniobra internacional⁴.

2.4. Participación en una operación de paz

Si bien los gobiernos brasileños son reacios al involucramiento en zonas de conflicto, incrementó su participación en operaciones de carácter coercitivo. Es partidario de integrar misiones establecidas en forma

⁴LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa; *“El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Lider regional o jugador global?”*; Revista Problemas del Desarrollo, octubre-diciembre 2010.

multilateral y con amplio consenso, privilegiando las desplegadas en América Latina o en países de lengua portuguesa. Se encuentra entre los primeros diez países que mayores aportes realizan al presupuesto financiero de la ONU, y ocupa un importante puesto como contribuyente en las Misiones de Paz de las Naciones Unidas.

La participación en una operación de paz, además de otorgar una imagen positiva (interna y externa) implica responsabilidad y compromiso, y es una forma de demostrar las aptitudes en materia de paz y seguridad internacionales. La colaboración en este tipo de tareas constituye un instrumento atractivo para perseguir sus intereses nacionales. Brasil colabora aportando expertos, observadores electorales, contingentes, policías y tropas.

En América lidera la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH⁵). Ha estado presente en El Salvador y Guatemala.

Brasil insiste en la prevención de conflictos, en el diálogo y en la búsqueda e identificación de los reales factores de conflicto que permita desarrollar un programa acorde a las necesidades de la situación.

En *África* integra la Misión de Naciones Unidas para el referéndum de Sáhara Occidental (MINURSO), la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (ONUCI), la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei, Sudán (UNISFA), y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS), Angola, Ruanda, Uganda, Liberia, Mozambique y Sudáfrica.

En Asia forma parte de Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), en Camboya y en Timor Oriental). En Europa de la

⁵La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití se estableció en junio de 2004 mediante la Resolución 1542 tras la partida del presidente Bertrand Aristide al exilio.

Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), en la ex Yugoslavia.

2.5. Búsqueda de la autonomía por el liderazgo

En su condición de potencia media, de dimensiones continentales, y situada en el corazón de América del Sur, y a partir de las asimetrías que caracterizan el sistema internacional, Brasil se inclinó siempre por el objetivo de defender y ampliar su margen de independencia en el mundo.

Existen directrices claras de continuidad en la política exterior brasileña, materializadas en uno de los cuerpos diplomáticos más profesionales y mejor preparados del mundo en Itamaraty (el Ministerio de Asuntos Exteriores). Los principios de dicha política de Estado: defensa de la independencia nacional, los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad entre los estados, la paz, la resolución pacífica de los conflictos, la cooperación internacional, así como el rechazo al terrorismo y al racismo.

En consonancia con esta política, la diplomacia brasileña ha sido una firme defensora de la regulación del orden mundial por las instituciones multilaterales de alcance universal, basadas en normas y prácticas no discriminatorias.

Sin embargo, hay diferencias básicas en la actuación de la administración Lula respecto a la de Cardoso, como la decisión de situar la defensa de la autonomía y liderazgo regional en el cauce de los procesos de multipolarización en curso en el mundo. La consolidación de varios polos de poder, pasó a considerarse como la alternativa capaz de rescatar o de posibilitar el multilateralismo como principio ordenador del ámbito internacional.

Este enfoque es muy diferente del enfoque que prevaleció durante la mayor parte del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, orientado hacia la búsqueda de la "autonomía por la integración", es decir, mediante la comprensión de que la vía de ampliación de los márgenes de autonomía

de Brasil pasaría por un mayor acercamiento a los polos centrales del poder en el sistema internacional (aunque sin alinearse automáticamente con cualquiera de esos polos).

Lula vincula la defensa de la independencia, y del liderazgo brasileño en el mundo, a varios movimientos que tienden a descentralizar y a regular simultáneamente el poder en el sistema internacional.

Es en esta perspectiva en la que se enmarca el protagonismo brasileño en la formación del G-3 (Brasil, Sudáfrica y la India), en la creación del G-22 (que agrupa a los principales países en vías de desarrollo en las negociaciones de la OMC), en la intensificación de la cooperación económica y tecnológica con China, Rusia y Ucrania; en las visitas presidenciales a África y a Oriente Medio, así como en la alineación con Alemania, Francia y Rusia en contra de la actuación norteamericana en Irak, entre otras iniciativas y posiciones.

La afirmación de la autonomía y del interés nacional, en las condiciones actuales, exige de Brasil el sacrificio de ciertas dimensiones de su soberanía a favor de un proceso de integración regional más simétrico, que refuerce su propio liderazgo internacional.

La búsqueda de la *autonomía por el liderazgo* trata de proteger y de afirmar más plenamente su capacidad de actuación autónoma en el mundo mediante la promoción activa de la integración sudamericana. Al asumir los costes económicos y políticos del liderazgo de este proceso de integración también recoge los frutos. La integración física de América del Sur por la vía de las inversiones en infraestructuras beneficia a todos los países e intereses afectados, incluidas las empresas brasileñas, que van a poder acceder más fácilmente a los mercados de los países vecinos⁶.

Itamaraty se empeñaba en desmentir todo propósito de hegemonía. Brasil busca la aprobación de los estados vecinos por medio de una estrategia que relativiza los intentos de hegemonía, debido a que el reconocimiento del status de potencia media por parte de los Estados del

⁶“Fundamentos y desafíos de la política exterior del Gobierno Lula”, Luis Fernandes, Revista CIDOB d’Afers Internacionais, num. 65

área contigua resulta importante para el despliegue de un liderazgo regional. El gobierno brasileño elige en el ámbito regional minimizar su reflejo con el objeto de evitar todo recelo o desentendimiento con sus vecinos, enfatizando expresiones que denotan un accionar conjunto que ubica a Brasil como un par o un socio más.

No se ubica totalmente del lado de los países desarrollados pero tampoco defiende un discurso de confrontación con las grandes potencias. Dicha estrategia parece haber dado buenos resultados para los intereses brasileños, permitiendo el mantenimiento de un delicado equilibrio de buenas relaciones tanto con los vecinos como con las grandes potencias⁷.

Esa estrategia, el *institucionalismo pragmático*, además de asegurarle un lugar destacado en las discusiones de los principales temas de la agenda internacional, fortalece el multipolarismo, y el rol de las organizaciones internacionales como instancias de ordenamiento mundial, junto a la profundización de las relaciones con los nuevos polos de poder⁸.

Para otros autores, como Vigevani y Ramanzini Jr., el *universalismo*, en tanto matriz conceptual de la política exterior brasileña acompaña la transformación de Brasil de un *global trader*, un país que tiene un intercambio comercial con muchos países a un *global player*, un Estado que aspira a lograr una inserción global con políticas exteriores globales.

Y la *autonomía*, apunta al incremento de los márgenes de maniobra en los escenarios regionales y globales. Tanto la autonomía solitaria (aquella que busca obtener mayores márgenes de maniobra internacional priorizando los intereses nacionales) como la solidaria, como la autonomía solidaria (que enfatiza la existencia de marcos regionales como medio para incrementar los márgenes de acción de un área en su conjunto),

⁷ "El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?", Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia, Revista Problemas del Desarrollo, No 163, octubre/diciembre de 2011

⁸ "Política Externa Brasileira. 1889-2002"; Pinheiro, Leticia; Rio de Janeiro; Editorial Zahar; 2004

permitirían la creación de una plataforma más amplia que contribuiría a sumar poder a las negociaciones internacionales.

Desde la *autonomía por la distancia*⁹, característica del periodo bipolar, Brasil transitó posteriormente a la *autonomía por la participación*, para avanzar, durante el gobierno de Lula, a la *autonomía por la diversificación*, que se refleja en su intensa actuación en diversas organizaciones internacionales¹⁰.

⁹ "A legitimidade e outras questões internacionais"; Fonseca, Gelson; Paz e Terra, San Pablo, 1998

¹⁰ "Brasil en el centro de la integración"; Vigevani y Ramazini Jr; revista Nueva Sociedad, núm 219, enero-febrero de 2009

3. Liderazgo Sudamericano

"Aunque la relación con Sudamérica ha sido siempre pacífica, hasta la mitad de los años ochenta Brasil carecía de una proyección regional convincente (Gratius, 2007)".

La cita sirve para clarificar que el compromiso regional de Brasil es de fecha reciente, y limitado a su entorno, basado en la promoción de la integración sudamericana, a través de la negociación, y la prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intraestatales. *"Ha optado por una política de buena vecindad, fórmula para obtener el reconocimiento de liderazgo por parte de sus vecinos, y evitar recelos de un Brasil hegemónico"*¹¹.

Fue a partir del Mercosur que cambió la posición de Brasil en Sudamérica. Pues, aparte de una mayor interdependencia económica entre los cuatro socios originales, concentró también una mayor responsabilidad política del país en su entorno geográfico. Por otra parte, la Comunidad Sudamericana de Naciones, el proyecto común entre los 12 países del subcontinente, demuestra la nueva política regional, *"orientada a ejercer un liderazgo cooperativo y a crear una identidad común"* (Gratius, 2007).

Con el Mercosur podría integrar a la mayoría de los países sudamericanos. Pues generó dividendos políticos con impacto inmediato, que también le sirvió para liderar un reclamo a EE.UU., al que se le pedía mayor apoyo al desarrollo latinoamericano, y volvió a ocurrir en la participación en las iniciativas de coordinación política como el Grupo de Contadora, y la creación del Grupo de Río (Gratius, 2007).

¹¹ Su proyecto sudamericano se basa en el Mercosur y la Comunidad Sudamericana de Naciones. Iniciativas de integración compatibles, y de claro liderazgo de Brasil. El primero es considerado como núcleo duro de la integración y, el otro, como el segundo círculo. Si la creación de un mercado común es el principal objetivo de Mercosur, la integración física a través de proyectos de infraestructura es la razón de ser de Casa (Gratius, 2007).

Por lo que el proyecto se presenta como instrumento para *estabilizar su vecindad en términos económicos y políticos*, ya que, al vivir en un entorno menos inestable, puede proteger sus propios intereses de seguridad.

De manera que el asumir roles activos en la resolución de crisis políticas de terceros países marcó un cambio importante en la política exterior, puesto que la mediación en crisis internas "*contradice el principio de la autodeterminación y la no intervención en asuntos internos de otros*" (Gratius, 2007).

Este interés por ampliar y profundizar su proyección en América del Sur, fue acompañado por la intención de preservar capacidad de iniciativa, y por el anhelo de que la región reaccionara positivamente a su actuación en las situaciones de crisis (para lo cual buscó fortalecer lazos económicos, privados y públicos).

La idea vigente es que un mayor protagonismo sudamericano fortalece las aspiraciones globales de Brasil. Así, la inserción internacional quedaba ligada a la geografía, y al avance de un entendimiento entre el Mercosur y la Comunidad Andina, que permitiera expandir los intercambios entre ambos bloques (pero la posibilidad de intensificar lazos resultó altamente compleja, por las diferencias identitarias *amazónicas, cisplatinas, y sudatlánticas*).

La política exterior de Brasil se ve limitada por dos factores. Las restricciones internas para una efectiva opción cooperativa que aparecen en la esfera político partidaria y contienen intereses de actores económicos que dificultan un mayor presupuesto a ser asignado para la materialización del proyecto de liderazgo regional; y, en segundo lugar, la presencia de Estados Unidos en la región, en conjunto con la configuración del orden mundial como unipolar, que posicionan a Sudamérica como zona de influencia norteamericana.

El segundo obstáculo sólo puede ser reducido a través de la adopción de políticas defensivas y reactivas, mientras que el primero puede ser superado a partir de una modificación en las percepciones, en especial en lo referente a los intereses nacionales y a las ganancias -tanto políticas como económico comerciales- que puedan surgir en el ámbito multilateral, como resultado de dicha modificación.

El posicionamiento de Brasil como líder regional requiere de la identificación de incentivos para la conducción de la cooperación y de su capacidad para conducir dichos procesos, equilibrando entre aquellos conjuntos y aquellos de carácter unilateral, que posibiliten el mantenimiento de las asociaciones alcanzadas y representen un avance en la defensa de los intereses propios¹².

Claro que tiene en la corrupción endémica, las amenazas de fortalecimiento del narcotráfico y el crimen organizado, o los abusos contra los derechos humanos "un límite objetivo para el poder nacional y la acción diplomática, y trabajan contra la idea de liderazgo fortaleciendo las resistencias internas y externas a la idea del liderazgo brasileño, restándole poder para aspirar a él o para ejercerlo en casos específicos (Hirst-Soarez de Lima, 2006)".

3.1. ¿Qué hizo en esos años?

Intentó revitalizar el Pacto del Amazonas (agrupación creada en 1978), trató de desarrollar programas cooperativos con Bolivia, Perú, Venezuela y Colombia, bajo la mirada sospechosa de Argentina y Chile, con el deseo ya explícito de Itamaraty por avanzar hacia el liderazgo de América del Sur, mediante la promoción de instituciones democráticas fuertes, pero que no han sido capaz de resistir las turbulencias de la política regional.

¹²Brasil y la región amazónica después del 11 de Septiembre: desafíos y oportunidades, *Carolina Sampó*, VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires, noviembre de 2003

Desde lo económico, exploró nuevos campos de interdependencia, ampliando las inversiones privadas y públicas, sobre todo en infraestructura y energía, con el fuerte aval del Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social (BNDES), que dispuso de generosas líneas crediticias, y la prioridad de Petrobrás hacia América del Sur, para explorar, producir, refinar, y distribuir petróleo, a través de diversas estrategias, desde alianzas con empresas locales (como en Venezuela y Pdvsa), negociaciones directas con los vecinos (Bolivia), las inversiones directas (Argentina), la adquisición de empresas locales (Uruguay), o sustitución de distribuidoras transnacionales (Colombia)¹³.

Además, como veremos más adelante, intenta extender su área de influencia al Caribe, y posicionarse también como potencia regional de América Latina. Durante el gobierno de Lula el país dio pasos más audaces que abrieron nuevos horizontes. El mayor interés depositado en Sudamérica coincidió con otros nuevos énfasis de la política internacional, entre los cuales se destacan los entendimientos con otras potencias intermedias, como Sudáfrica y la India, y con potencias mundiales, como China y Rusia.

Amplió sus responsabilidades internacionales, estimuló nuevas coaliciones con potencias regionales, asumió un fuerte protagonismo en las negociaciones comerciales globales, reafirmó sus ambiciones para obtener altos cargos en la burocracia internacional y otorgó una máxima prioridad a su candidatura para un lugar permanente en una eventual ampliación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Además de mostrarse dispuesto a asumir nuevas responsabilidades en situaciones de riesgo institucional –Venezuela en 2002 y agosto de 2004, Bolivia en 2003, y Ecuador en 2005-, en 2003 tomó el liderazgo del «Grupo de Amigos de Venezuela», conformado también por la Secretaría

¹³“*Los desafíos de la política sudamericana de Brasil*”, Mónica Hirst, Revista Nueva Sociedad, octubre 2006

General de la Organización de Estados Americanos (OEA), México, Chile, Colombia, España y Portugal. El principal objetivo fue facilitar el diálogo entre el gobierno de Hugo Chávez y los grupos de oposición en la búsqueda de una solución política que no violase los principios democráticos.

Aunque los resultados fueron más bien modestos, esta iniciativa contribuyó a impedir el deterioro de la situación política venezolana.

Esta política, a su vez, estuvo movilizadora por tres líneas de acción combinadas a partir de 2003: insistir en la vía democrática para la resolución de las crisis institucionales, estimular una lectura crítica y alternativa a las políticas neoliberales implementadas en los años anteriores; y evitar una visión «securitizada» de la política sudamericana, como la que pretendió EE.UU. luego del 11 de septiembre de 2001.

En este contexto, además de las relaciones políticas cotidianas con los gobiernos sudamericanos, se intensificaron los contactos y programas de cooperación con sus vecinos en otros campos de políticas públicas, en especial los de intercambio científico y tecnológico, en capacidad diplomática y militar, y en educación, cultura y salud.

En el frente económico, Brasil exploró nuevos campos de interacción y se ampliaron notablemente las inversiones privadas y públicas en infraestructura y energía. Con este propósito, el BNDES anunció un crédito de 2.600 millones de dólares para empresas que trabajen en proyectos de infraestructura y obras públicas en toda Sudamérica.

3.2. Otras acciones concretas

Brasil y Perú firmaron acuerdos de cooperación energética. El pacto preveía la construcción de varias centrales hidroeléctricas para proveer de energía a Brasil, entre ellas la de Inambari, la más próxima a la frontera. Brasilia además ha invertido mucho en el trazado de dos

rutas interoceánicas para tener acceso a los puertos del Pacífico peruano y de ahí saltar al mercado asiático¹⁴.

También hubo acuerdos por una zona de integración fronteriza en la Amazonía, entre los estados brasileños de Acre y Rondonia y las áreas peruanas de Madre de Dios, Puno y Cusco, con facilidades para el libre tránsito de personas, mercancías y servicios. Esa integración se complementa con la conclusión de autopistas que conectarán ambas regiones.

Otro tema de integración es la navegabilidad del Amazonas entre el puerto brasileño de Manaus y el peruano de Yurimaras. El objetivo es otro acceso al Pacífico por el puerto peruano de Paita¹⁵.

Brasil y Bolivia concretaron una ruta de 580 kilómetros sobre territorio boliviano que completará el denominado "corredor amazónico", y que servirá para integrar decenas de poblaciones fronterizas de Bolivia, Brasil y Perú. Permitirá unir 39 municipios de Beni y Pando, y fue financiada por Brasil con una inversión de 230 millones de dólares.

Otra vía de interconexión es la ruta que une Porto Velho (Rondonia) con La Paz, en un trazado norte-sur por territorio boliviano. Un modo de indicar que el gobierno brasileño está dispuesto a tratar el asunto como una cuestión de alta estrategia regional, apuesta fuerte a la integración del territorio boliviano y rechaza separatismos¹⁶.

Brasil controla alrededor del 20% del PIB de Bolivia (a través del gas y la soja), que en los próximos años se deberá incrementar con inversiones estratégicas en infraestructura, energía y minería. Pero estas inversiones generan conflictos. Uno de ellos gira en torno a la construcción de las represas hidroeléctricas Santo Antonio y Jirau, sobre el transfronterizo río Madera, que afecta a Bolivia pero que Brasil considera de suma importancia para su desarrollo nacional.

¹⁴"Brasil ya actúa como potencia regional", Fernando Gualdoni, Clarín, 13/04/2011

¹⁵"Brasil y Perú crearán zona de integración fronteriza en la Amazonía", Clarín, 4/12/2009

¹⁶"Respaldo de Lula y Chávez a Evo, en contra del separatismo", Eleonora Gosman, La Nación, 12/11/2009

En los últimos diez años la expansión de grandes empresas brasileñas ha modificado el mapa económico de Uruguay, de modo muy particular desde la última crisis de 2002. De las diez primeras empresas exportadoras, cinco son brasileñas. De los 1.511 millones de dólares que exportaron esa decena de empresas entre julio de 2007 y junio de 2008, por ejemplo, el 43% pertenece a una arrocera y cuatro frigoríficos comprados por capitales de Brasil. En segundo lugar, aparecen dos empresas uruguayas, una de ellas la petrolera estatal, que suman el 29% de las exportaciones de las diez mayores. Estados Unidos apenas figura con una empresa, subsidiaria de Cargill, con el 10%.

En Ecuador, una de las empresas brasileñas emblemáticas de la época Odebrecht, construyó, y mucho. Aunque la relación no terminó bien (la constructora fue expulsada del país y sus bienes embargados: el gobierno de Correa la responsabilizó por los desperfectos en la hidroeléctrica San Francisco, en la Amazonia, inaugurada en junio de 2007, que debió suspender su actividad un año después por fallas graves en la construcción). El gobierno Lula defendió a la empresa que construye buena parte de las obras del vital corredor Manaus-Manta, que conecta el Amazonas con el Pacífico, por donde salen las *commodities* brasileñas rumbo a Asia.

Su prestigio en la región es cada vez más evidente. Desarrolló y/o impulsó más de 15 proyectos de desarrollo en los países de América del Sur, sobre todo energético, por un total de 2.000 millones de dólares financiados a través del BNDES (entidad con líneas de crédito más poderosa que el mismo Banco Interamericano de Desarrollo).

La línea estratégica central ha sido la transnacionalización del sistema productivo, a través de un doble y sincronizado movimiento de despliegue de las compañías brasileñas en el exterior y de atracción masiva de inversiones transnacionales. Este es el componente estructural de la conversión de Brasil en actor global.

4. Resistencias de la región

La presencia económica brasileña en Suramérica se percibe de forma contradictoria: al mismo tiempo que se valora por aportar capitales, tecnología, renta y empleos, provoca temores y desconfianzas nacionalistas, sobre todo en el plano energético. Los recientes roces con Bolivia, Ecuador y Paraguay son una elocuente indicación de que los flujos económico-comerciales no garantizan unas relaciones armoniosas.

Ni la participación política en las diferentes y numerosas crisis locales, ni el crecimiento del comercio, y las actividades de inversión, no han todavía dado lugar al reconocimiento de su liderazgo regional. *"Argentina sigue un patrón histórico, relacionado a la antigua rivalidad entre ambos, y a la dificultad que enfrentan en una relación especial más compatibles con sus ambiciosos objetivos regionales. Colombia, por su alineación con EE.UU."* (Hirst, Soares de Lima, 2006).

Sudamérica es un proyecto geopolítico de Brasil, que demuestra así su capacidad para crear su propio ámbito de influencia. *"No sólo aspira al liderazgo regional, y tiene influencia política y geoestratégica en la construcción regional, sino que intenta crear una identidad regional propia. Menos claro es si cumple con recursos, interdependencia, influencia y representación regional y reconocimiento de sus vecinos"* (Hirst, 2001).

De todas maneras, al tener pocos recursos financieros, el liderazgo de una potencia regional es limitado y menos reconocido por los vecinos, puesto que los recursos financieros siguen siendo considerados atributos de poder.

Así, la falta de reconocimiento, o aceptación, por parte de sus vecinos es el principal problema de liderazgo político que tiene Brasil. Si actúa con demasiada discreción, no logra ser reconocido como líder; y si ejerce el poder de manera visible, su liderazgo es rechazado.

Hoy por hoy es muy difícil identificar un gran interlocutor en América Latina, un líder. De la situación conocida décadas atrás se han modificado demasiadas posiciones. México, por ejemplo, es una potencia regional, pero en América Central, ya que su influencia en América del Sur es nula (Brasil ha trabajado por mantenerlo fuera de la cooperación en América del Sur).

México *norteamericanizó* la política exterior, y Brasil la *sudamericanizó*. La fuerte dependencia, y alianza, con EE.UU. le representa a México la principal limitación a un liderazgo regional, pero también una clara ventaja al permitirle jugar en la primera liga de países e ingresar en la OCDE.

Por el contrario, Brasil puede ser la potencia natural en América del Sur, pero su influencia en América Central y el Caribe es limitada (realidad que trata de modificar por medio de varias iniciativas, y que será analizada en capítulos venideros).

Ambos, además de los esfuerzos por neutralizar la presencia del otro, han sido impugnadas por Venezuela, centro de poder en América Latina por su riqueza en petróleo –bien notoria hace unos años, en declive actualmente- como potencialidad más importante, como por su proyecto político e ideológico regional (el *Socialismo del siglo XXI* es ideológicamente difuso, pero incluye elementos negativos de fácil identificación latinoamericana, como el antiimperialismo, y el rechazo del intervencionismo de EE.UU., la oposición a las políticas económicas neoliberales, y la redistribución de recursos), y el acuerdo Petrocaribe, de intercambio *petróleo por know-how*. Aunque por su reducido peso económico, su limitada extensión territorial, y con escasos 24 millones de habitantes, no tiene la capacidad material para proyectarse como una potencia media, ni tampoco para ejercer de potencia regional.

Argentina, en tanto, le reprocha a Brasilia que persigue objetivos globales, utiliza el Mercosur sólo como un medio para posicionarse como

actor global. Importantes reticencias a la pretensión de liderazgo surgen también de Colombia y Chile.

Paraguay, Perú, Chile y Uruguay, han demostrado mayor sensibilidad por las iniciativas brasileñas. Aunque en modo alguno pretenden subordinarse, o aceptar pasivamente una hegemonía brasileña bilateral o regional.

Ecuador anunció en 2009 la revisión del pago de parte de la deuda externa (3.860 millones de dólares, de un total de 10.600 millones), aunque pendiente de una auditoría internacional sobre la legitimidad de esas cifras.

Paraguay, país que vende muy barato a Brasil la energía eléctrica que no consume de Itaipú -el 95% de la producción-, ha mostrado en 2007 su deseo de revisar números¹⁷. Tras la nacionalización y renegociación de las tarifas del gas y el petróleo de Evo Morales en Bolivia, en 2006, Paraguay pretendió añadir unos 800 millones de dólares anuales al PIB del país vendiendo libremente en el mercado brasileño toda la electricidad que no necesita.

En el fondo de los roces con Paraguay o Ecuador subyace el papel de Brasil como potencia regional. Paraguay aduce que si no cede a sus reclamos, Lula no tendrá socios en pie de igualdad sino países satélites, y tal situación contradice el discurso brasileño en favor de la integración y del multilateralismo¹⁸.

¹⁷“Agitación antibrasileña”, La Nación, 8/7/2009

¹⁸ “Arranca la batalla eléctrica suramericana”, La Nación, 6/7/2010

5. Actuación en el Sur Global

El gobierno del presidente *Lula da Silva* ha establecido un poderoso mandato para la expansión de las relaciones *Sur-Sur*, también denominadas *Sur global*, entre aquellos países que en las últimas décadas comenzaron cierto desarrollo como para constituirse en poderes regionales de creciente peso internacional, lo que ha creado grandes expectativas. Estableció nuevas prioridades externas, y ha trasladado el enfoque de su política exterior del Norte al Sur. Abrió más de treinta Embajadas y Consulados, sobre todo en África y Asia, con el objetivo de acentuar la independencia de Brasil, construyendo alianzas estratégicas con otras potencias emergentes a nivel global, y con sus países vecinos en Sudamérica.

Con más de 385 días en el exterior, Lula estuvo más de un año de su mandato fuera de Brasil. Visitó más de 200 países (incluyendo repeticiones); abrió 36 nuevas representaciones diplomáticas e incrementó notablemente la presencia brasileña en África, Medio Oriente y Asia (Gabón, Bangladesh, Sri Lanka, Tanzania, o Corea del Norte, entre ellos).

La infraestructura de Itamaraty, la cancillería, tiene los recursos necesarios para mantener la presencia de Brasil en el exterior: más de 1500 diplomáticos, y más de 200 representaciones en el exterior, incluyendo casi 100 embajadas, más consulados, misiones comerciales y delegaciones en organismos internacionales.

Los viajes presidenciales fueron una *política de Estado*, algo que se vislumbra desde comienzos de la década de 1990, época desde la que la *diplomacia presidencial* viene ocupando un espacio cada vez mayor en el arco de las acciones exteriores del país. Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 y 2002, realizó 115 viajes al exterior y permaneció 347 días fuera del país.

Con Lula, más que intensificación de viajes respecto de Cardoso, debe hablarse de diversificación de destinos, con un innegable protagonismo, insistimos, en África y Medio Oriente. Mientras Cardoso destinó casi la mitad de sus viajes a América del Norte y Europa, Lula sólo le dedicó una parte de su agenda, focalizando su presencia en Sudamérica, Medio Oriente y África. Continente, este último, muy importante de la política exterior brasileña: mientras Cardoso sólo le dedicó 13 días en sus viajes al exterior a través de cuatro visitas, Lula pisó más de 20 países africanos¹⁹.

En Asia Lula Da Silva ratificó acuerdos en la Kazajistán del más que polémico presidente Nursultan Nazarbáyev. Estuvo en Vietnam, donde el célebre general Nguyen Giap, que alcanzaba en ese momento los 98 años, lo escuchó decir: “en Brasil tenemos el comunista vivo más viejo del mundo, es Oscar Niemeyer que hoy tiene 101 años”²⁰.

Otro destino fuerte fue Indonesia. País que comparte desafíos y proyectos, pero con escasa relación bilateral. Especial énfasis en las posibilidades de los biocombustibles, un campo en el que ambos países son potencias mundiales. Se comprometieron “a fomentar la cooperación mutua para el desarrollo de técnicas de producción de etanol”, del que Brasil es uno de los mayores fabricantes mundiales²¹.

5.1. Mayor presencia en foros internacionales

Ese creciente número de viajes presidenciales se complementó con un mayor activismo internacional del país, y de hecho, aumentó la presencia brasileña en foros multilaterales, así como en la ampliación de las exportaciones del país.

¹⁹ “Cómo Lula posicionó a Brasil en el mundo”, Rodrigo Mallea, Página/12, 21/9/2009

²⁰ “Lula en Vietnam: saudades y negocios”, Eleonora Gosman, La Nación, 27/6/2009

²¹ “Brasil se acerca a Indonesia a través de los biocombustibles”, La Nación, 30/6/2009

Estos foros le permitieron desarrollar asociaciones estratégicas sobre un compromiso con las instituciones y los valores democráticos, el esfuerzo por vincular la lucha contra la pobreza a las políticas de desarrollo, y la convicción de que las instituciones multilaterales.

Esta estrategia fue similar a la de otras potencias regionales que cuentan con la capacidad, y disponibilidad, de asumir compromisos políticos y militares de largo plazo para estabilizar regiones. Sobre todo, voluntad por resolver conflictos a través de diplomacia, la negociación, la integración y la cooperación. Como mejor camino para promover la democracia y la paz en el mundo.

Actuando de esta manera, concedores de su escasa influencia internacional con atributos de *hard-power*, tienen mayor participación en la prevención y resolución de conflictos armados y políticos y, el fortalecimiento de las organizaciones multilaterales regionales.

Estos esfuerzos, con ansias de diferenciación respecto a los poderes mundiales tradicionales, aún no logran equilibrar pesos internacionales, debido a que el *hard-power*, militar y económico, sigue siendo el principal criterio para reflejarlo. El *soft power* se fundamenta en la cultura, los valores, el poder de atracción y la política exterior. Y actúan a través de la persuasión, la cooperación y la convicción de otros Estados.

Como potencias medias intentan maximizar su influencia sobre otros países, minimizar la influencia de los grandes, y evitar el surgimiento de otras potencias medias en la propia región. Pueden ocupar una posición intermedia en la jerarquía internacional creando un "*cierto equilibrio sistémico a través del mantenimiento de la paz y la seguridad; estar situada en el centro de una región y servir de puente o mediadora entre países desarrollados y subdesarrollados. Escasa importancia de su capacidad militar y el relativo peso económico global*" (Gratius, 2007). De esta manera Brasil pretende influir en una región integrada por potencias

pequeñas, reducir el margen de maniobra de EE.UU., y evitar el surgimiento de otras potencias.

El relativo distanciamiento de Brasil de sus tradicionales socios, a favor de novedosas alianzas *sureñas* debe entenderse a la luz de un nuevo contexto económico, en el que la intensificación de relaciones con África, Asia y Oriente Medio corresponde al deseo de abrir nuevos mercados compatibles con el mantenimiento de altas barreras arancelarias en determinados sectores. Además de que la intensificación de las relaciones con estos países representa un importante número apoyos para determinadas iniciativas presentadas en las Naciones Unidas.

Esta cooperación Sur-Sur, para los críticos, supone el riesgo de convertirse en una costosa empresa, pues el país debe asumir las consecuencias de la acción colectiva en momentos en los que las relaciones exteriores se han convertido en un asunto de controversia en la política interna. Y en los que las elites locales piensan en *grande*, con la vista en las relaciones más rentables con naciones industrializadas.

Para algunos autores, como Soares de Lima, Brasil es directamente un actor global, y no regional, al describir que en ciertos sectores preocupan los vínculos con actores, como algunos de sus vecinos, con los cuales hay demasiada asimetría (críticas a la política exterior *solidarista*). En este aspecto, la agenda Sur-Sur abre un nuevo espacio de interacción, y un nuevo espacio político, con relaciones que amplían el horizonte de los intereses, obligándolo a posicionarse, por ejemplo, en el sur asiático, estrategia que genera cierto desencanto en núcleos de opinión que sufrieron con el fracaso de la entrada al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y por el poder *statuquista* de China, que la vetó con el apoyo de África (aunque no haya tenido a Brasil en la mira, y si evitar el ingreso de Japón).

5.2. IBSA

En la evaluación de potencias en la jerarquía internacional Brasil, India y Sudáfrica, podrían ser calificados como potencias medias *del Sur*, y en esa categoría buscan nuevas alianzas para negociar en mejores condiciones con los países industrializados. Promueven un nuevo tipo de multilateralismo, que no propone cambiar el orden mundial, como organizaciones *alternativas* de décadas pasadas, sino que acepta las reglas existentes y las aprovecha para promover una distribución de poder más justa y equitativa.

El Foro Trilateral IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) sirve a la cooperación trilateral desde 2003. Los tres gobiernos apuntan a un objetivo muy general, como la promoción del diálogo, la cooperación Sur-Sur y la búsqueda de posiciones comunes en asuntos de importancia internacional. Plantean promover el comercio y oportunidades de inversión entre las tres regiones de las cuales son miembros; el desarrollo social y la erradicación de la pobreza; el intercambio trilateral de información sobre las mejores prácticas internacionales, tecnologías y habilidades, así como complementar las áreas en las que cada uno tiene fortalezas competitivas para transformarlas en sinergias colectivas²².

Los tres países acordaron respaldarse mutuamente en sus aspiraciones a un lugar en el Consejo, siendo que en cada región deben resolver los diferendos surgidos a partir de intenciones semejantes de otros estados. Por ejemplo, Brasil comparte los mismos propósitos con México y Argentina, Sudáfrica con Nigeria y Egipto, e India con Pakistán e Indonesia²³.

²²El 13 de septiembre de 2006 se llevó a cabo en Brasilia la primera cumbre del foro IBSA con la asistencia de los presidentes de Brasil, Luis Ignacio Lula Da Silva, de Sudáfrica, Thabo Mbeki y el Primer Ministro de la India Manmohan Singh

²³ "IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur", Gladys Lechini, Página/12, 23/7/2007

5.3. BRIC

El BRIC²⁴ se inserta también en el ámbito de los mecanismos interregionales, de carácter informal y multilateral. De la misma naturaleza son el anteriormente descrito Foro de Diálogo India, Brasil y Sudáfrica (IBSA), la Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA), el Foro de Cooperación Asia Oriental-América Latina (Focalal).

La principal innovación de esos mecanismos se refiere a su carácter interregional y al hecho de que su composición se restringe esencialmente a países en desarrollo. El surgimiento de esos grupos refleja al mismo tiempo una nueva realidad del escenario internacional y el anacronismo de algunas estructuras del sistema multilateral²⁵.

La creciente consolidación de esta asociación se dio por encuentros entre autoridades de los cuatro países, y se inició con reuniones ministeriales en paralelo a sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Resalta la defensa del multilateralismo, y el predominio del derecho internacional, como base del sistema internacional para promover la paz y garantizar el desarrollo.

Entre 2003 y 2008 el comercio Brasil-Rusia aumentó de 2.000 millones de dólares a 8.000 millones, el comercio Brasil-India pasó de 1.000 millones de dólares a 4.700 millones, y el comercio Brasil-China de 6.700 millones a 36.400 millones.

Sumados los datos, se puede comprobar que el comercio de Brasil con los demás miembros del BRIC creció de 9.800 millones de dólares en 2008 a 49.000 millones, un aumento del 500%.

²⁴ Brasil, Rusia, India, China. BRIC es el acrónimo de la asociación económico-comercial de estas cuatro economías nacionales emergentes más importantes del mundo.

²⁵ ¿Existe realmente el BRIC?, Celso Amorim, La Nación, 30-08-2010

5.4. Alzando la voz

Varios son los sucesos que han encuadrado a Brasil como protagonista de las discusiones multilaterales. Cabe recordar el rol participativo en el marco de la Conferencia del Clima en Copenhague, Dinamarca, del 7 al 18 de diciembre de 2009, donde Lula logró imponerse ante las posturas de los países disertantes, impulsando lineamientos dirigidos hacia las potencias mundiales para que acaten pautas de reacondicionamiento a los fines evitar mayores efectos nocivos en el medio ambiente. Yvo de Boer, Secretario General de la Reunión Sobre el Clima de la había adelantado: "Brasil será central en las negociaciones de Copenhague, con su propuesta de reducción de gases de un 38,9%".

Para el mandatario de la ONU, Brasil, como país que cuenta con la Amazonia, podría ofrecer soluciones al mundo sobre la destrucción o salvación de la selva. El país se presentó en Copenhague como líder de los países en desarrollo, deseosos de cooperar con el resto del mundo en la disminución de CO2 ayudando a salvar el Planeta²⁶.

Aprovechó el presidente también para criticar lo que él entendida como un débil compromiso de EE.UU. "Quizá sea lo máximo que puede hacer en función de las circunstancias políticas internas, pero está muy por debajo de aquello que es la responsabilidad histórica y el papel de EE UU en este mundo globalizado, como está muy por debajo la propuesta de los países desarrollados de Europa".

Otro escenario elegido para levantar la voz fue la Cumbre del G20 en Londres, el 2 de abril de 2009. Allí Lula da Silva exigió una nueva arquitectura financiera mundial, en la que los países emergentes cuenten con mayor poder. Advirtió que el G-7) no tenía más las condiciones para

²⁶ "Brasil será líder en la cumbre sobre el cambio climático en Copenhague", Juan Ariasa, El País, Madrid,

conducir la economía mundial. "Llegó la hora de un pacto entre gobiernos para la creación de una nueva arquitectura financiera mundial, con seguridad y en bases de equidad para todos²⁷.

El accionar brasileño en esta Cumbre fue paradigmático. En un evento en el que el simbolismo y los gestos guardan una mayor importancia que los comunicados, una de las imágenes de los mandatarios que recorrió el mundo mostró a un Lula sentado a la izquierda de la Reina del Reino Unido, y delante de Barack Obama, lo que en Brasil fue interpretado como todo un signo político.

²⁷ "Lula pidió dar más poder a los países emergentes", El País, Madrid, 20/11/2009

6. La relación con EE.UU.

Durante todo el siglo XX, desde la visión del Barón do Río Branco, la relación con EE.UU. fue central para la inserción exterior brasileña. Ahora, si bien mantiene esa centralidad, está en proceso de transformación, siempre lidiando con el condicionante asimétrico, y las vinculaciones hacia temas de seguridad.

Esa política, establecida por el Barón de Río Branco (1902-1912) a lo largo de cuatro presidencias sucesivas (Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Pecanha, Hermes Da Fonseca) y continuada durante los cien años posteriores, con gobiernos de distinta orientación política e ideológica, establecía que, en Centroamérica y el Caribe, Brasil reconocía la primacía de Estados Unidos en la resolución diplomática o por la fuerza de las crisis y conflictos de la región.

Río Branco trasladó el eje de la política exterior brasileña de Londres a Washington; y Joaquín Nabuco, primer embajador brasileño en la capital norteamericana, fue el ejecutor de ese giro estratégico primordial, que decidió la inserción de Brasil en el mundo.

Por su parte, tradicionalmente Washington ha intentado aislar a Brasil del resto de América Latina, buscando relaciones bilaterales, país a país, y haciendo competir a los países latinoamericanos por una posición de favor o por un trato preferente. Pero ahora Brasil no quiere ser vista simplemente como el país más grande de América Latina, sino como un protagonista internacional respetable y respetado. Es mucho más sensible a cualquier estrategia estadounidense que pretenda aislarle del continente o que se empeñe en contener su influencia.

Ciertamente Washington aprecia la capacidad moderadora o estabilizadora de Brasil en América del Sur, especialmente delante de ciertas iniciativas de la Venezuela chavista. La potencia hegemónica del continente también ha reconocido contribuciones brasileñas en el campo de la seguridad energética. Pero en términos hemisféricos se destaca la

ambigua reacción del gobierno de los Estados Unidos, especialmente durante la administración de George W. Bush, frente a las pretensiones brasileñas.

Para Estados Unidos tampoco es fácil aceptar el liderazgo de Brasil, que rechaza tajantemente cualquier injerencia de Washington en los asuntos internos de los países latinoamericanos, y que se ofrece como interlocutor no sólo en América Latina, sino en todos los organismos internacionales. "Tendrán que encontrar una solución para el futuro de la Organización de Estados Americanos, y para el asentamiento de otros organismos sin la presencia de Washington, como el Unasur, que ayuden a Brasil a mantener la estabilidad en la zona"²⁸.

La relación se ha vuelto más compleja en lo militar, lo económico, lo político y lo cultural. Si bien para EE.UU., la importancia de Brasil en la política y la seguridad internacional es pequeña, para Brasil, lo que hace EE.UU. en la política mundial, y sus decisiones de política exterior, implican una vigilancia, y evaluación constante, de los costos y beneficios de la convergencia o divergencia. *"Como Brasil pretende ser más activo en los asuntos regionales, enfrentamientos con EE.UU. en el comercio regional, y las cuestiones de seguridad, tienden a politizar los asuntos hemisféricos"* (Hirst, Soares de Lima, 2006).

6.1. Relación de Brasil con Irán

Sin dudas la relación que Brasil tejió con el país de la Revolución islámica es uno de los puntos más sensibles de su vínculo con EE.UU. El viaje de Lula da Silva a Teherán, el 15 de mayo de 2010, para intentar convencer a Irán de que modere sus ambiciones nucleares inquietó a Washington, pues allí siempre creyeron que contribuía a que la república

²⁸"Brasil quiere dejar su huella en América, Soledad Gallego-Díaz, La Nación, 19/4/2009

islámica obstruyera, o al menos dilatase, la imposición de nuevas sanciones.

Brasil se oponía a esas sanciones porque consideraba que no son efectivas y que probablemente contribuirían a agravar el conflicto. Como un país en desarrollo que ha defendido sus propias aspiraciones nucleares en medio de la presión internacional, se identificaba fuertemente con Irán.²⁹

¿En qué consistía la participación brasilera? En momentos en que Estados Unidos y sus aliados negociaban la aprobación de nuevas sanciones contra Irán por su polémico plan nuclear, Brasil y Turquía lograron que la república islámica se comprometiera a canjear su uranio levemente enriquecido a cambio de combustible. Concesión que fue recibida con dudas y escepticismo en Occidente. El anuncio, que en un principio pareció abrir la puerta a una solución dialogada del conflicto, fue minimizado por la Casa Blanca.

Sin embargo, en una señal de que el acuerdo podría ser una nueva maniobra para ganar tiempo y evitar las sanciones, Irán se mostró determinado a seguir con su programa de enriquecimiento de uranio, actividad por la que fue sancionado tres veces por el Consejo de Seguridad de la ONU³⁰.

¿Por qué Lula involucró tan fuertemente a Brasil, con el significado político que tenía? Una respuesta puede encontrarse en la búsqueda brasileña de diversificar sus relaciones exteriores y ampliar su base de apoyo para expandir su protagonismo mundial, aún a costa de las polémicas y críticas que dicha postura puedan significarle a Brasil tanto en organismos internacionales como en la opinión pública brasileña y mundial.

²⁹ "Una arriesgada diplomacia que inquieta cada vez más a EE.UU.", A. Barrionuevo y G. Thompson, *The New York Times*, 22/5/2010

³⁰ "Dudas por un acuerdo nuclear con Irán", La Nación, 18/5/2010

En el campo nuclear ya no es más viable lograr países con esa tecnología sigan aceptando una estructura internacional jerárquica que sólo satisface a los que tienen armas nucleares. Una cosa es aceptar la asimetría, como una condición potencialmente benéfica para la totalidad de la humanidad, y otra convivir forzosamente con un esquema desequilibrado que refuerza las brechas internacionales y garantiza la desmedida influencia de unos pocos.

En ese contexto han crecido las presiones para que Brasil acepte el protocolo adicional de 1997, que incrementa las inspecciones y los mecanismos de verificación del Tratado de No Proliferación³¹.

Finalmente, luego de fuertes cruces y tensiones diplomáticas, Brasil terminó admitiendo que se "*quemó los dedos*" por tratar de encaminar propuestas. Con el desengaño a cuestas, el gobierno de Lula optó por desactivar las tensiones creadas con Estados Unidos³².

6.2. Rispideces en torno a Honduras

"Espero que el gobierno ilegítimo de Honduras sea bien interino, lo más interino posible". Esta fortísima declaración corresponde al, por entonces, muy influyente Asesor de Asuntos Exteriores del Presidente de Brasil, Marco Aurelio García.

Brasil estuvo muy comprometido durante la crisis hondureña debido a diversas circunstancias. Brasilia asumió un gran protagonismo en un acontecimiento político centroamericano, síntoma de la musculatura diplomática y económica, con creciente presencia de inversores brasileños en El Salvador y Panamá, por ejemplo.

Estados Unidos condenó el golpe en Honduras, cortó ayuda militar y de los organismos multilaterales que controla, echó a los diplomáticos

³¹ "Política nuclear, al lado de Brasil, Juan Gabriel Tokatlian, Clarín, 19/5/2009.

³² "Brasil abandona la negociación con Irán y se acerca a EE.UU.", Eleonora Gosman, La Nación, 22/06/10

golpistas de la embajada de Washington, y rápidamente acreditó a los nuevos enviados de Zelaya, canceló las visas de los principales responsables del golpe, y convenció a un grupo importante de altos oficiales hondureños para que se pronunciaran en contra del golpe y a favor de una solución que contempla la vuelta de Zelaya.

Mientras el gobierno de Lula puja para que el Consejo de Seguridad de la ONU tome cartas en el asunto, la gestión demócrata prioriza a la Organización de Estados Americanos. Mientras Washington censura el retorno de Zelaya a su país, Brasil lo reivindicó como presidente constitucional y, además, consideró legítimo que haya vuelto a su país³³.

La decisión del gobierno de Brasil de brindar su Embajada en Tegucigalpa, para que el presidente Manuel Zelaya la utilice en su retorno como puesto de acción es sin duda un acontecimiento mayor que modifica una de las políticas fundamentales de Itamaraty de los últimos cien años.

La forma en que el gobierno brasileño decidió abordar la cuestión hondureña rompió con la tradición de su política exterior de no intervenir de manera directa en otros países. Sin perjuicio de que dicha injerencia pudiera valerle la percepción de un gobierno intervencionista, y una potencial amenaza por parte de los mismos socios menores que buscaba seducir para afianzar su liderazgo.

Itamaraty dejaba ver con esta crisis que su país estaba dispuesto a dar muestras de mayoría de edad geopolítica en cualquier rincón de América Latina y el Caribe donde una demostración de poder pueda provocar efectos, en principio, benévolos. La jugada brasileña podía ser vista a partir de la inquietud que provoca en Brasilia el nuevo despliegue

³³ "Brasil pide que la ONU se involucre", Darío Pignotti, Página/12, 7/7/2010

de la IV Flota de los EE.UU. en el Atlántico Sur, y la presencia de ese país en bases militares colombianas³⁴.

Luego de un rotundo rechazo al resultado de las elecciones en las que fue electo presidente Porfidio Lobos, en 2009, el gobierno brasileño fue flexibilizando su postura y envió un nuevo cónsul, Francisca Francinetti³⁵.

6.3. La activación de la IV Flota y la base en Paraguay

El 1ro de julio de 2009 Estados Unidos, después de 58 años de inactividad, la IV Flota de su poderoso Comando Surcomenzó a patrullar nuevamente aguas latinoamericanas. "Nunca van a admitir que es por los recursos naturales pero no es una coincidencia que esta decisión aparezca cuando se inicia un cambio estructural de la economía mundial en el que las reservas de agua dulce, los alimentos y los recursos energéticos (que nuestra región tiene en abundancia) se posicionan como un valor estratégico importante", sostuvo el analista Khatchik Der Ghougassian³⁶.

Los objetivos declarados del Pentágono son interactuar y entrenar a otras Armadas, luchar contra tráfico ilícitos, colaborar con ayuda humanitaria en casos de desastres naturales, y mantener las vías económicas de comunicación por mar libres y abiertas.

"Brasil tiene un proyecto de liderazgo que no es en contra de EE.UU., pero que le quita poder", afirmaba Ruth Diamint. "Yo creo que la posibilidad de que EE.UU. invada el Amazonas o el Acuífero Guaraní es muy lejana, aunque no absolutamente imposible. Pero, por la lectura

³⁴ "Mel y la apuesta osada de Lula", Gabriel Puricelli, *Página/12*, 23/9/2009

³⁵ "Brasil profundiza su accionar externo", Cecilia Politi, *Observatorio de Brasil*, Número 3, Año I, 2010

³⁶ "La IV Flota de EE.UU. vuelve a patrullar aguas latinoamericanas", Telma Luzzani, 30/6/2008

militarista que tiene hoy EE.UU. de la realidad, ante cualquier incertidumbre o desconcierto aparece la respuesta militar³⁷".

Años antes, en 2005, EE.UU. había firmado un tratado con el gobierno de Paraguay que también causó molestias en Brasil. A través del mismo EE.UU. cuenta con una nueva base en la localidad de Mariscal Estigarribia, Provincia de Boquerón, en el Chaco Paraguayo. Esta instalación está situada a 250 kilómetros de Bolivia, próxima a las provincias argentinas de Formosa y Salta, y a la estratégica región de la *Triple Frontera* entre Brasil, Paraguay y Argentina.

La nueva instalación cuenta con una pista de 3.800 metros que permite el aterrizaje de aviones Galaxy y B52, los mayores aparatos que utilizan las fuerzas norteamericanas. Los cuarteles permitirán albergar a 16.000 efectivos.

6.4. Aviones y otras polémicas decisiones

La renovación de la Defensa, tema a tratar en otro capítulo, también generó roces entre Brasil y EE.UU. En referencia a contratos y licitaciones para adquirir aviones para la Fuerza Aérea, en la puja también intervino Francia.

El F/A-18 norteamericano presentaba ventajas sobre el Rafale francés (tiene más alcance y más capacidad de reabastecimiento en el aire), pero para Brasil, la oferta francesa era más interesante porque combinaba la transferencia de la tecnología de los aviones, más la tecnología para construir submarinos.

Brasil quería demostrar independencia y, sobre todo, escapar a cualquier ley de control de exportaciones que EE.UU. le pudiera aplicar, como "sucedió durante las dictaduras militares de los '70 con la enmienda

³⁷"La IV Flota de EE.UU. vuelve a patrullar aguas latinoamericanas", Telma Luzzani, 30/6/2008

Humphrey-Kennedy, que impuso un embargo de armas a Chile y Argentina o, más recientemente, con el veto que impuso a la venta de aviones brasileños a Venezuela"³⁸.

Como contrapartida la Fuerza Aérea de EE.UU. canceló un contrato de 355 millones de dólares para comprar 20 aviones militares de la empresa aeronáutica brasileña Embraer, alegando problemas técnicos de los documentos presentados por la empresa.

¿Otros temas de cruce entre los dos países?

- Derechos humanos. En diversas ocasiones, Brasil votó en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU contrariando a EE.UU., alineado con gobiernos acusados de haber cometido graves violaciones de estos derechos, como Sudán, Corea del Norte y Sri Lanka.
- Elección en la Unesco. Brasilia apoyó la designación como director general del candidato egipcio Farouk Hosni, quien afirmó que quemaría todos los libros en hebreo que encontrara en su país.
- Bombas de racimo. Más de 100 países firmaron a fines de 2008 un tratado de la ONU que prohíbe el uso y la fabricación de las bombas de racimo, pero Brasil no fue uno de ellos, alegando que son "necesarias para la defensa nacional".
- A Brasil le irritó el apoyo público de Obama, en 2010, a la solicitud de India de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Cuando estuvo en Brasil, solo expresó su "reconocimiento" de que Brasil quisiera ocupar una banca permanente en el Consejo de Seguridad.

³⁸ "En Washington, la inquietud pasa por no perder buenos negocios", Ana Barón, La Nación, 4/11/2009

7. Preocupación por el Plan Colombia

"Lo que preocupa a Brasil es una presencia militar fuerte, cuyo objetivo y capacidad parecen ir mucho más allá de lo que pueda ser la necesidad interna de Colombia", señalaba en agosto de 2009 el ex canciller brasileño Celso Amorim.³⁹

Una de las preguntas que se hacía Brasil era la contradicción en la que caía Colombia al decir, por un lado, que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), estaban aniquiladas, y, por otro, justificar una presencia militar más fuerte en su país para combatirla.

La crisis de Colombia representa para Brasil, y los ejes de su tradicional diplomacia, un desafío de enorme gravedad, pues amenaza el principio de la negociación, la mediación, el respeto a las soberanías, y la no intervención, para preservar la región como zona de paz.

Por esto último el subcontinente no es eje de tensiones de importancia mundial, permitiéndole una autonomía relativa, manteniendo a distancia a EE.UU. Pero la inestabilidad colombiana, de estallar, "permitiría" una participación militar de EE.UU., en apoyo del gobierno colombiano en la lucha contra los traficantes de drogas y la guerrilla.

El inicio del Plan Colombia (o Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado) se concibió en 1999 durante las administraciones del presidente colombiano Andrés Pastranay el estadounidense Bill Clinton con los objetivos de generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcóticos.

Se dio en un momento complicado para Brasil, cuando buscaba despegar en su liderazgo en América del Sur, perforando su concepto de *no intervención* en los asuntos internos (que tal vez le haya impedido

³⁹ "Primeros roces entre Brasil y EE.UU.", Clarín, 8/8/2009

asumir un papel de mayor relevancia en la intermediación entre el gobierno colombiano y las organizaciones guerrilleras)⁴⁰.

Ha hecho explícita su preferencia por un proceso político con participación internacional, y la ONU, *basado en la premisa de que todas las partes en guerra deberían participar en las negociaciones*. De esta manera entiende los problemas de seguridad regional muy diferente al gobierno de Uribe (y de EE.UU.).

7.1. Militarización de la lucha contra las drogas

Las bases ideológicas para la militarización son de larga data, pues fueron sentadas en la década de 1980, cuando el presidente norteamericano Ronald Reagan declaró la "guerra a las drogas": por la expansión del consumo las drogas habían dejado de ser un problema de salud individual y colectiva para convertirse en un problema de seguridad nacional.

Transfirió tácticas, equipamientos, hubo involucramiento de personal militar estadounidense, se introdujeron Fuerzas Armadas locales en tareas específicas antidrogas. Empezaron los operativos conjuntos, la construcción de bases en las zonas de cultivos ilícitos. Junto a la formación de cuerpos especiales en los países latinoamericanos para la lucha antidrogas: policías militares entrenadas por asesores estadounidenses a las órdenes del Comando Sur.

El Plan Colombia se inserta en este escenario, en cuanto *"el objetivo trasciende la lucha antidrogas. A través de la militarización se puede llevar a cabo la tarea de vigilar amplios territorios estratégicos, como la Amazonia con sus recursos naturales no renovables y con sus fuentes de agua, vitales en un próximo futuro en la determinación del mapa del poder"* (Hirst, 2006).

⁴⁰ La asistencia con tropas nunca fue recomendable, ya que no está equipado ni lo suficientemente actualizado como para desempeñar un papel significativo. Puede representar el inicio de una serie de graves problemas militares, sociales y económicos en la región amazónica, y de una competencia por la energía y los recursos materiales (Da Silva. "Un callejón sin salida: El liderazgo de Brasil amenazado").

Así, la amenaza del *narcoterrorismo* andino justifica una creciente presencia militar de EE.UU., tesis rechazada por Brasil, que es un actor nuevo en esa subregión, y cuya mediación y proyecto de integración ofrece una alternativa al intervencionismo y unilateralismo de EE.UU., que no ha contribuido a resolver los problemas estructurales, ante todo la debilidad del Estado⁴¹.

7.2. Estrategias para enfrentar al narcotráfico

El Ejército brasileño ha sido uno de los más firmes en la región en rechazar el argumento de que deben participar directamente en la lucha contra el tráfico de drogas, por no creer que el aparato militar sea la herramienta más eficaz, y por temor al poder de la corrupción de las organizaciones delictivas que controlan la fabricación y la venta de drogas.

Respecto a esta amenaza, el frente *andino* representa el mayor desafío a su política exterior regional, pues se convirtió en el mayor foco de inestabilidad continental. No sólo por la intensificación del narcotráfico en Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia, sino por la degradación ambiental, y la inestabilidad económica y política, agravada por los altos niveles de corrupción. En los últimos años Bolivia y Perú cultivaron casi el 90% de la coca producida en el mundo, y el país de mayor refinamiento de cocaína y exportación fue Colombia.

Los cultivos se han afianzado también en Venezuela, Ecuador y Brasil, en donde emergieron redes de traficantes, mientras que la industria ilegal estimulaba actividades paralelas de contrabando de combustible, sustancias químicas para el procesamiento de droga, autos robados, piedras preciosas, armas y explosivos, lavado de dinero,

⁴¹Esos Estados *amenazados* constituyen una amenaza de seguridad para Brasil, por lo que su fortalecimiento serviría como garante de participación y bienestar, ya no sólo como tarea moral, sino también de interés nacional (al vigilar las fronteras con el SIVAM, e intervenir diplomáticamente en sus conflictos internos). Así la región andina se ha convertido en la principal plataforma de actuación política en las Américas, ha intensificado lazos con los cinco países de la subregión.

falsificación de documentos de identidad, certificados de tenencia de armas y billetes⁴².

Semejante poder económico y militar ha impedido disociar el vínculo entre los movimientos guerrilleros y cárteles de la droga. Por lo que el Ejército brasileño, como define Márques, *"parece haber incorporado la teoría norteamericana de la narcoguerrilla"*. Y una de las mayores preocupaciones -en relación con el Plan Colombia- es el traslado de los laboratorios para refinar cocaína a Brasil, y el temor de que los grupos guerrilleros utilicen el territorio brasileño como una base de operaciones. *"En caso de los carteles colombianos, los contrabandistas, y los movimientos guerrilleros pasen a utilizar la Amazonia brasileña como base de operaciones, será otro flanco para que la comunidad internacional acuse al gobierno brasileño a ser incapaces de controlar su propio territorio y proteger la selva amazónica"* (Marques, 2004)⁴³.

Por ello la doctrina Militar brasileña tiene la percepción de que los enemigos potenciales serían del norte, y ven con cautela la presencia de EE.UU. en Colombia. La propuesta de crear un SIVAM regional es prueba de que la cooperación en seguridad y defensa ha ido ganando fuerza. Porque la lucha contra el tráfico de drogas sólo puede ser ganada con la participación de todos los países.

En cuanto a consumo, Brasil es el principal mercado suramericano de cocaína y marihuana, además de importante centro de transbordo de cocaína a Europa y Norteamérica. Contrabando que se facilita por las fronteras con los tres principales países andinos productores de coca y cocaína, las vías fluviales navegables, y la infraestructura de carreteras en la región amazónica.

⁴² Efectos negativos del negocio: corrupción pública y privada, incremento de la violencia, degradación del tejido social, y debilitamiento de las instituciones. También tráfico de armas y explosivos, empujado por la demanda del crimen organizado y los grupos armados ilegales (Guáqueta, Peña, Nueva Sociedad, 1998).

"La cocaína ingresa a Brasil desde Colombia por vía fluvial en regiones con fuerte presencia de las FARC. También desde Perú. Luego se despacha hacia Europa y África. Las carreteras de tierra entre Brasil, Perú y Bolivia son otro punto de ingreso, sobre todo para la pasta de coca. Se cree que en Brasil hay pocos laboratorios de cocaína y que los que hay son rudimentarios, por lo cual es probable que la pasta de coca tenga como destino el consumo interno de merla" (International Crisis Group Working to prevent conflict worldwide, 2008). De allí, grupos liderados por colombianos se encargan del tráfico hacia Guinea-Bissau, Cabo Verde, y Sudáfrica (cocaína que se despacha luego hacia Portugal, España e Italia). En Brasil se consumen 50-53 toneladas anuales de cocaína y merla⁴⁴.

Contrariamente al clamor del referente internacional de la región, que pugna hacia la militarización del problema, Brasil busca estrechar lazos de cooperación en inteligencia, operaciones policiales, control del tráfico de precursores químicos, control al tráfico ilícito de armas, y combate del lavado de dinero.

Instituyendo un mecanismo formal de consultas a nivel de organismos especializados en la lucha contra el narcotráfico y delitos derivados. Con elaboración de un plan general de seguridad para la Triple Frontera, en que fue instaurado un sistema único de control del lavado de dinero, terrorismo, inmigración, comercio de vehículos, narcotráfico y contrabando, y creación de un sistema común de control y rastreo de armas aprehendidas en actividad ilícitas tales como el tráfico de drogas.

Y en relación a la seguridad, la cooperación identificaría las posibilidades de extensión de los beneficios a áreas potencialmente inestables, y la restricción a la entrada de países inestables al bloque. *"Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador refuerzan la tesis de que los*

⁴⁴En San Pablo y Río de Janeiro la principal organización es el Primeiro Comando da Capital, organización criminal de distribución de droga, tráfico de armas y lavado de dinero. En 2006 orquestó letales asaltos callejeros para forzar la suspensión de la decisión del gobierno estatal de trasladar a 765 miembros a una cárcel de alta seguridad.

estados inestables en ambientes también inestables son potencialmente problemáticos para la seguridad regional”.

“Las organizaciones de narcotraficantes ya tienen dinero y armas suficientes como para hacer frente a las autoridades de muchos Estados iberoamericanos”. La anterior -y muy alarmante- conclusión fue suscrita por todos y cada uno de los 22 países participantes en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se desarrolló en El Salvador entre el 29 y el 31 de octubre de 2008.

El problema es tan grave que los países se muestran impotentes para abordarlo en solitario, y la declaración suscrita en El Salvador los compromete a prepararse contra los grupos armados que -como en México o Colombia- les llegan a disputar al Estado el control de los espacios públicos. “Debemos coordinar esfuerzos”, dice la declaración, “para romper el vínculo entre las organizaciones delictivas dedicadas al narcotráfico y las que se dedican al tráfico ilícito de armas, que generan un alto índice de violencia y pérdida de vidas⁴⁵”.

Sin duda, las ciudades que más se han visto afectadas por el avance del narcotráfico en la región son Río de Janeiro y San Pablo. Muchas de sus barrios pobres o favelas hoy son dominadas por los narcos.

Un ex secretario nacional antidrogas, Walter FanganielloMaierovith, comparó en 2008 la estructura de organización y funcionamiento de esos grupos con los de la mafia. “Poseen dominio territorial en incontables favelas del Río, comercializan drogas, alquilan armas, subyugan habitantes, pero aún no cuentan con representación política o estructuras profesionales de lavado de dinero, como sucede con la mafia⁴⁶”.

⁴⁵“Iberoamérica admite que los 'narcos' amenazan los Estados”, El País, Madrid, 10/10/2009

⁴⁶“En las redes del narcotráfico: el poder corrosivo de la droga”, La Nación, 25/5/2008

7.3. Mirada brasileña al Plan Colombia

Para los planes brasileños de acrecentar su presencia regional, el Plan Colombia significó un serio revés, pues es innegable el aumento de la presencia norteamericana en América del Sur a través de él. EE.UU. reconoce la presencia de 400 asesores militares en Colombia, y el suministro de ayuda por U\$S 1,4 mil millones, además de facilitar la compra de armamentos, y cooperar en la inteligencia.

Pero el gobierno brasileño estima la presencia de más de 1.400 militares norteamericanos, y le acarrea la lógica preocupación de que las políticas norteamericanas de combate al tráfico y a la guerrilla produzcan efectos desestabilizadores en la región amazónica, derivado de un potencial desbordamiento de esos conflictos hacia las regiones y países adyacentes.

Además para Brasil han sido crecientes las presiones para que aumente el nivel de su compromiso en la cuestión colombiana, principalmente bajo el argumento de que los grupos guerrilleros, los traficantes de armas y drogas, y agentes de lavado de dinero, poseen fuertes conexiones con el crimen organizado en Brasil. Pero continuó reacio a involucrarse en ese conflicto, aceptando sí algunas funciones de mediación, apoyo y suministro de informaciones del SIVAM o su servicio de informaciones⁴⁷.

Para EE.UU. apoyar un liderazgo político de Brasil en Sudamérica significa apoyar una fuerza moderadora, a modo de *país ancla* que, en un

⁴⁷Dispone de poca capacidad para ejercer en forma directa un papel de fiador del orden regional, la política gradual pero consistente de una red de relaciones cooperativas regionales, alteraron substancialmente la calidad de su presencia en el espacio sudamericano, incluso en el campo de la seguridad. Negociaciones económicas de Brasil y del Mercosur con los países de la Comunidad Andina, sumadas a las iniciativas de mediación de los conflictos en la región y con el propio SIVAM, indican interrelación (Sennes, Onuki, de Oliveira).

contexto de conflictos intraestatales, podría asumir una función de estabilización y *servir de puente de cooperación triangular*⁴⁸.

7.4. Temores válidos

En enero de 2000 Stratfor, empresa privada de capitales norteamericanos, especializada en servicios de inteligencia y espionaje, fuertemente vinculada a los organismos de seguridad norteamericanos, y que no es conocida por oponerse a la guerra, advertía: "El Departamento de Estado estadounidense anunció recientemente un paquete de ayuda de dos años por valor de 1.300 millones de dólares para operaciones contra el narcotráfico en Colombia. Acabará con las negociaciones de paz entre los rebeldes y el gobierno, y reavivará la guerra. En última instancia, el plan no hace sino preparar el camino para una mayor implicación estadounidense".

A pesar de afirmarse que era una guerra contra la droga, las actividades del Plan Colombia tanto dentro como fuera del país se llevaron a cabo con otros propósitos. Desde su inicio tenía el objetivo de ser más que una intensificación de una guerra de contrainsurgencia de décadas de duración en Colombia y ser la primera salva de una campaña estadounidense para intensificar la militarización de la región andina⁴⁹.

El documento señala que no había en América del Sur una localidad que permitiera operar un puente aéreo para el traslado de uniformados y de equipamiento bélico. Indica que hasta hace poco "las cuestiones de seguridad en Sudamérica estuvieron enfocadas en misiones de combate a las drogas. Algo cambió en 2008 a partir de la revitalización del Comando Sur de EE.UU. (ni bien entró en funciones se interesó justamente "por establecer un lugar en el continente sudamericano que podría ser usado

⁴⁸ El estilo de liderazgo de Brasil es una ventaja, puesto que la aceptación de su protagonismo en la prevención y resolución de conflictos es muchísimo mayor que la de EE.UU. que actúa preferentemente de forma unilateral y mediante hard power (Gratius, 2007).

⁴⁹ "Estados Unidos intensifica los planes de guerra en América Latina", *Rick Rozoff - Global Research, 2006*

como punto desde el cual se pasarían a ejecutar operaciones de movilidad⁵⁰).

El ejército de Colombia se convirtió en el mayor, y mejor equipado, relativamente, de América del Sur. En siete años, desde el lanzamiento del Plan Colombia, recibió 4350 millones de dólares para combatir las guerrillas⁵¹.

7.5. Respuestas del Brasil *global* a las amenazas no militares. Securitización del Amazonas.

Entre los mayores desafíos a los que se enfrenta como poder global emergente, aquí nos ocupamos de las *amenazas no militares*, como la delincuencia organizada, el terrorismo transnacional, el tráfico de drogas y armas, la trata de personas, el blanqueo de capitales, las actividades transnacionales de las organizaciones guerrilleras, la proliferación de medios de destrucción masiva, los crímenes ambientales, la integración física y energética con los vecinos.

Andrés Fontana define a estas nuevas amenazas como: *“un conjunto de fenómenos caracterizados por altos grados de violencia, vinculados principalmente al fin de la confrontación entre bloques, la disolución de la URSS y las condiciones creadas por el proceso de globalización. La proliferación de tecnologías sensibles y su creciente accesibilidad para países no confiables e incluso para grupos terroristas, los incrementos colosales del terrorismo y la violencia política bajo diversas formas, la diversificación y la expansión del narcotráfico y sus actividades conexas”*.

No son, en la mayoría de los casos, verdaderamente nuevas. A veces se refieren a fenómenos preexistentes, tales como las rivalidades étnicas, el terrorismo y el crimen organizado, que se han reactivado o

⁵⁰“Brasil teme que el acuerdo con Bogotá amenace al Amazonas, Eleonora Gosman, Clarín, 4/9/2009

⁵¹“EE.UU. tiene también un interés económico”, Luiz Alberto Moniz Bandeira, La Nación, 4/9/2009

agravado como consecuencia del fin de la Guerra Fría y del impacto de la globalización.

No son amenazas en el sentido que tradicionalmente se considera en las agendas de las políticas de defensa y seguridad internacional ("agresiones calculadas que afectan potencialmente la integridad territorial y la soberanía de los Estados e implican el eventual empleo de los medios militares, tanto para su materialización como para responder a ellas o neutralizarlas anticipadamente").

Su impacto incrementa los niveles de incertidumbre e imprevisibilidad y debido a sus características, las fronteras pierden crecientemente su significado como criterio distintivo de amenazas internas y externas. No se orientan hacia un objetivo determinado. Constituyen fuentes de riesgo para las sociedades, las personas, las identidades nacionales, los valores democráticos, las instituciones financieras y los ordenamientos y códigos de conducta mundiales. Asimismo, sus alcances potenciales son amplios, donde no queda excluido ningún país y ningún individuo.

Estos factores, siguiendo a Fontana, configuran un contexto de incertidumbre y complejidad de riesgo debido a que no presentan previamente una amenaza, hay dificultades para anticiparlas, y la no previsibilidad de los medios adecuados para enfrentarlas.

Brasil tiene presente que la contención de estos nuevos riesgos de seguridad es de interés común de los estados, y que ni la delincuencia organizada transnacional, ni el terrorismo internacional pueden ser contenida exclusivamente por medios militares, ni de manera unilateral (*"la represión de los delitos relacionados con drogas, el problema de tráfico ilícito de drogas incluyendo las actividades ilegales implícita, como el blanqueo de dinero, también son subsumidas por el término genérico de la prevención"*, Flemes, 2005).

A medida que aparecía este nuevo contenido para la seguridad regional, que pasó a incluir narcotráfico, criminalidad, migración y medio

ambiente, y de la adopción del concepto de seguridad cooperativa, en que los países se disponen a cooperar en el área de seguridad, con medidas de carácter preventivo, Brasil reorientó su estrategia en una fuerte adhesión a regímenes internacionales en el área de seguridad, y prioridad a la dimensión subregional de su política exterior.

7.6. Securitización del Amazonas

El Amazonas no sólo constituye la reserva natural más grande del mundo (por lo que la preocupación ambiental es uno de los ejes sobre los que se sitúan las políticas desarrolladas para la región), sino que también debe ser considerado como territorio fértil para el desarrollo de actividades criminales, dada la débil presencia estatal. El papel de Brasil en esta región, en el marco de sus aspiraciones para posicionarse como potencia regional, debe ser analizado cuidadosamente.

La región amazónica ha ganado relevancia ya que se presenta como un espacio potencialmente conflictivo. La debilidad institucional de los Estados que cuentan con soberanía sobre éste territorio genera incentivos que posibilitan el asentamiento de organizaciones criminales transnacionales, en especial aquellas relacionadas con el narcotráfico y el crimen organizado –contemplados dentro de la lucha contra el terrorismo-. Además de la degradación del medio ambiente, la explotación de oro, el contrabando de madera, o la biopiratería.

Las Fuerzas Armadas brasileñas le otorgaron prioridad estratégica con la ampliación de la agenda de seguridad internacional, que *"incorporó al medio ambiente, los derechos humanos y el crimen transnacional, como preocupación en los militares, pues consideran que reducen el grado de previsibilidad de las situaciones en las que la fuerza puede ser de limpieza"* (Marques, 2004).

Este nuevo enfoque militar mira a la globalización como una nueva forma de colonialismo *"que se caracteriza por la conquista de los mercados, proveedores, y consumidores, o dependencia tecnológica"*. E

identifica la actuación de la multiplicidad de ONG's que operan en dicha región como de injerencia en los asuntos internos, facilitando el debilitamiento del concepto tradicional de soberanía, con *"intervenciones en zonas donde sus intereses son amenazados, lo que justificaría la intervención armada por razones humanitarias o ecológicas, con el apoyo de organismos internacionales.*

Otra de las iniciativas para socavar la soberanía de los países del sur sería la transformación de las Fuerzas Armadas en una suerte de *Guardia Nacional*, reduciendo su tarea al tráfico de drogas, dejando la seguridad militar bajo el cuidado de las organizaciones internacionales.

El programa *CalhaNorte* expresó la percepción del Ejército, los problemas que identificaba, y qué medidas deberían adoptarse frente a las graves deficiencias, para garantizar la seguridad de la soberanía, y la integridad territorial de la región (estableciendo pelotones de frontera, servicios públicos, infraestructura, salud, saneamiento, educación). Ocupando las fronteras del norte del país por la presencia militar, y de civiles, a través de la mejora en los medios de comunicación, transporte y de la actividad económica ("presencia más intensiva y coordinada del Estado en áreas de baja densidad y desarrollar la franja de frontera").

Amparada en el Sistema de Vigilancia de Amazonia (SIVAM), con el cual se monitorea 5,2 millones de kilómetros cuadrados de la Región Amazónica, usando seis satélites, 18 aviones, 25 radares, una estación meteorológica y más de 200 plataformas de recolección de datos en ríos. Siempre con la preocupación por la no militarización de las cuestiones de seguridad⁵².

⁵²La Política de Defensa de Brasil sostiene que *"la cuestión ambiental permanece como una de las preocupaciones de la humanidad. Países detentores de gran biodiversidad, enormes reservas de recursos naturales e inmensas aéreas para ser incorporadas al sistema productivo pueden tornarse objeto de interés internacional"*.

8. Descubriendo Centroamérica

En la primera década del siglo XXI Brasil intensificó las relaciones económicas con los países de América Latina y el Caribe. Estos mercados absorbieron el 26% de las exportaciones brasileñas, y proveían el 18% de las importaciones. Además fueron el destino del 17,5% de las inversiones directas de las empresas de Brasil⁵³. Según estadísticas del gobierno brasileño, en 2007 el valor de las exportaciones brasileñas con destino a los países del Gran Caribe superó los US\$ 16 mil millones.

La agenda política con esta región incluyó la participación de actores no estatales como partidos políticos, empresas transnacionales, ONG´s, organizaciones profesionales, sindicales y campesinas, instituciones religiosas. Sumadas a los crecientes vínculos socioculturales, como la difusión cultural brasileña en el Gran Caribe mediante las acciones de los Centros de Estudios Brasileños (CEB's), adscritos a las representaciones diplomáticas del país sudamericano⁵⁴. Estos contactos son cada vez más importante en la medida en que se erigen en virtuales grupos de presión junto a los respectivos gobiernos y sociedades.

Se evidencia una creciente influencia de Brasil en una región que tradicionalmente ha sido vista como el patio trasero de México, tratando de revertir la imagen de "gigante dormido" que no quería tener mucho que ver con sus vecinos ni involucrarse en los conflictos políticos de la región.

Ya había "cercado" la influencia mexicana cuando en 2000 lanzó las cumbres sudamericanas que excluyeron, automáticamente, a México y dejaron al gobierno brasileño en el lugar de líder de la región. En 2008, Brasil llevó al grupo un paso más allá con la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), y se convirtió en anfitrión de la

⁵³“La peculiar adaptación asiática de Brasil, Alfredo Arahuetes, El País, Madrid, 18/03/08

⁵⁴ “Brasil y los Países Ribereños de la Cuenca del Caribe: Prolegómenos para un Nuevo Entendimiento en los Primeros Años del Siglo XXI, Carlos Federico Domínguez Avila, Cuadernos PROLAM/USP, año 8 - vol. 1 - 2008)

primera cumbre de América Latina y el Caribe, sin la presencia de Estados Unidos.

Con los viajes de Lula da Silva Brasil abrió la puerta a América Central. En un año, 2009, fue tres veces. A El Salvador hizo la primera visita de un presidente de Brasil a ese país (puso en marcha una planta experimental de etanol). Con Guatemala incrementó su asistencia técnica para crear programas de reducción de la pobreza, y le concedió préstamos blandos para que compre seis aviones Supertucano, de producción brasileña⁵⁵.

Se unió al Sistema de Integración de Centro América, el bloque económico conformado por siete gobiernos del área, en carácter de "observador regional" y se unió al Banco Centroamericano de Integración Económica como miembro extrarregional.

Cuba fue otro actor clave en la avanzada brasileña, sobre todo a través de Petrobras, con la firma de un acuerdo para incorporarla a la exploración petrolera en aguas cubanas del golfo de México. Con 450 millones de dólares de intercambio entre los dos países en 2007, Brasil es ya el segundo socio comercial de Cuba en Latinoamérica, después de la Venezuela de Hugo Chávez⁵⁶.

La petrolera también firmó acuerdos con la cubana Cupet para abrir una fábrica de lubricantes en la isla.

La agencia brasileña de exportaciones (Apex) abrió una oficina en La Habana, sumándose a la Embrapa (Empresa de Investigación Agropecuaria), que pretende desarrollar un grano de soja que pueda ser sembrado en Cuba⁵⁷.

⁵⁵Brasil hace su entrada en América Central, Diario de Cuyo, Mendoza, 9/6/2009

⁵⁶ "Lula viaja a Cuba para reforzar la cooperación", La Nación, 19/8/2009

⁵⁷ "Brasil frena el choque entre Caracas y Bogotá", Soledad Gallego-Díaz, El País, Madrid, 29/8/2009

8.1. Participación en la intervención en Haití

Como sostiene Gratius, el compromiso de Brasil en la Minustah no fue la respuesta a una preocupación regional. Considerada por algunos como una injerencia ilegítima, y hasta amoral, en asuntos internos de otro estado, seguía una tradición intervencionista norteamericana. Otra cuestión que se planteaba es si Brasil, considerado como un Estado amenazado, puede contribuir a construir un Estado en un país vecino. Aunque el hecho de que tenga sus propios problemas de pobreza, desigualdad y seguridad es positivo, puesto que el país no pretende imponer sus respuestas a crisis de Estado sino ofrecer una cooperación más equilibrada y soluciones conjuntas a problemas de seguridad y de desarrollo que también lo afecta⁵⁸.

Sólo unos años atrás seguramente hubiera rechazado no sólo la posibilidad de participar en las misiones de la ONU, sino que seguramente se habría opuesto en el Consejo de Seguridad a dicha actuación.

Entre las motivaciones internas para la participación se encuentran la necesidad de redefinir el papel de las Fuerzas Armadas, y el identificar la misión como una nueva fuente de prestigio internacional, a modo de oportunidad para poner en práctica un nuevo componente de su misión institucional, como soporte a la proyección internacional del país.

"Destacan las acciones militares comandadas por el país en el combate a pandillas en las zonas periféricas haitianas, con frecuentes alusiones a que las mismas recetas se apliquen en la represión al crimen organizado en las favelas de Rio de Janeiro. Los problemas de seguridad en Haití son de seguridad pública y deberían ser afrontados con el uso de la fuerza y la coerción policial" (Hirst, "La Intervención Sudamericana en Haití").

⁵⁸ El mandato de la MINUSTAH es colaborar en la reconciliación y seguridad, la protección de los derechos humanos, la preparación de las elecciones, el desarrollo e infraestructura, la asistencia legal para crear un "Estado de Derecho". Es decir, atacar las causas (la debilidad del Estado) y no los síntomas (conflicto violento) del problema.

Para los militares brasileños la similitud de Haití con otras realidades de exclusión en Brasil representa un elemento facilitador, por lo que la presencia es considerada una experiencia que contribuye a la formación militar, y a la consolidación de valores y principios necesarios para el manejo de situaciones complejas, en las cuales se superponen crisis institucionales, inseguridad pública y dramáticas carencias sociales.

La responsabilidad brasileña por el comando militar de la Minustah es valorada como una oportunidad de asegurar una proyección de Brasil, en el contexto de nuevas amenazas y modalidades de conflicto y de crecientes desafíos humanitarios⁵⁹.

A modo de crítica, los sectores más conservadores de las sociedades de Brasil, Chile y Argentina, los otros países del Cono Sur bien activos en Haití, cuestionan tanto la utilización de recursos económicos como los de seguridad, pues consideran más relevante que las Fuerzas Armadas y policiales se desempeñen en situaciones de inseguridad doméstica, en lugar de gastar esfuerzos en una realidad distante cuyo futuro importaría poco o nada. Al atribuirle limitada relevancia a la *"idea de que la presencia en Operaciones de Paz sea una fuente de prestigio externo, considerándose sino que ello debería derivar de positivos desempeños económicos y no de gestos asistencialistas"* (Hirst, "La Intervención Sudamericana en Haití").

⁵⁹Para la MINUSTAH, fue y es clave la actuación de los contingentes militares en las tareas de desactivación y contención de grupos armados; sean pandillas organizadas, ex-militares o chiméres. La controversia sobre el empleo de la fuerza pone en cuestión a la propia naturaleza de la misión en Haití (Hirst).

9. Cambios en la Defensa

Sea por temas ambientales, de explotación de recursos naturales y energéticos, de tráfico ilícito y riesgo de penetración por grupos armados, la *Amazonia* y el *AtlánticoSur* son consideradas por Brasil como regiones prioritarias, por su riqueza de recursos y vulnerabilidad de acceso.

Y como todo país dotado de gran diversidad y reserva de recursos naturales, y de inmensas áreas para ser incorporadas al sistema productivo, pueden ser objeto de interés internacional. A lo cual respondió con la hipótesis de defensa de *los Amazonas*, reglamentando el uso de las Fuerzas Armadas contra el crimen organizado, y actuando para desactivar peligros que pudieran ser usados (eliminando razones que atraigan a EEUU.).

Para las Fuerzas Armadas brasileñas han sido varias las dificultades en la aplicación de sus proyectos, por lo que *"la garantía de la soberanía brasileña en la región Amazonas, a diferencia de otras cuestiones relativas a la Defensa Nacional ha despertado la atención de invertir más en lo militar"*⁶⁰.

El país reconoció que la cooperación en seguridad y defensa con los vecinos es muy eficaz para disuadir a una hipotética amenaza a la soberanía brasileña en el Amazonas, pese a las dificultades para un relacionamiento fluido entre los países del espacio amazónico, en virtud de la inestabilidad política y los cambios de gobierno en la región⁶¹.

⁶⁰Además el Amazonas se ha convertido en un símbolo para el Ejército. La elección del 19 de abril (1648), para conmemorar su día muestra la importancia simbólica. El Ejército Libertador ha forjado la base de la nación brasileña. La campaña de emboscadas implícitamente se refiere a la doctrina de resistencia desarrollada por el Ejército en la década de 1990. La manera en que lucharon un enemigo mucho más fuerte, es un indicativo de lo que debe hacer. La resistencia admite que para hacer frente a un enemigo de indiscutible superioridad militar, parece la mejor y más creativa solución, para hacer frente a esta situación estratégica (Marques, 2004).

⁶¹ "La pérdida de consenso, armonía política y convergencia en las acciones de los países del vecindario suramericano, que reducen las posibilidades de una lucha eficaz contra la criminalidad

La actualización de sus planes defensivos concibe a la competencia por los recursos naturales como una gran amenaza a la seguridad internacional, y que incrementa la posibilidad de que ocurra, en un escenario regional, un enfrentamiento militar con una gran potencia. Y considera a la lógica de la asimetría como la única forma de resistencia viable para los estados de la región.

Tanto la flexibilización del principio de soberanía, como la posible intervención del Amazonas, han encontrado una oposición significativa en las elites brasileñas desde principios de los ´90. La presencia militar estadounidense en la región representa una amenaza para el país, por lo que las fuerzas armadas brasileñas han incorporado esa hipótesis asimétrica de conflicto.

La región amazónica deja de manifiesto la importancia de manejar una agenda interméstica, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de la soberanía de los Estados, tanto interna como interdependiente, en un contexto de alta interdependencia y globalización. La situación en Colombia muestra cómo los países vecinos se ven directamente afectados, ya sea por los movimientos migratorios o por las conexiones que el narcotráfico y la guerrilla sostienen con el crimen organizado, la policía y las fuerzas militares.

9.1. El Plan Estratégico de Defensa Nacional

Presentado en el año 2008, este plan contiene los ejes básicos para proveer de paz y seguridad a Brasil. En palabras del entonces Ministro de Defensa, Nelson Jobim, es un plan que “tiene un horizonte de cincuenta años y no puede tener sus objetivos y su eficacia asociados a problemas coyunturales brasileños”. Este representa el salto de una política sectorial, exclusivamente militar, a otra de carácter nacional, que involucra al sector civil y políticas ejecutadas por los órganos de gobiernos, incluyendo las actividades militares.

transnacional y en busca de condiciones mejores para el desarrollo económico y social que podría fortalecer y unificar a la región”. (Marques, 2004)

Este plan toma como principios la idea de que Brasil es un país sin enemigos, comprometido con la no intervención en asuntos internos de otros países, y con la resolución pacífica de conflictos, que goza de una posición destacada a nivel internacional, situación que exige una nueva postura en torno a las políticas de defensa.

Está enfocado en acciones estratégicas a mediano y largo plazo, con los objetivos de modernizar la estructura de defensa, actuando en torno a la reorganización de las Fuerzas Armadas, la reestructuración de la industria de defensa, y una política de composición de las Fuerzas Armadas. Sostiene, recordamos, que las preocupaciones más agudas de defensa se encuentran en las regiones norte-oeste y Atlántico Sur, las Amazonas verde y azul...pasando estas a ser las dos zonas de importancia estratégica de cara al futuro.

Específicamente con respecto al Amazonas, se establece que representa uno de los mayores focos de interés para la defensa. Fija los requisitos que deberán cumplir las respectivas fuerzas para desarrollar estas tareas. Por el lado del Ejército, se plantea que la defensa de la región amazónica será el foco donde se concentrarán todas las directrices generales de monitoreo, control y movilidad establecidos para él, adaptándose acorde a la naturaleza de su teatro de operaciones.

Mejoramiento de tecnologías de monitoreo, la transformación en una fuerza de vanguardia con atributos tecnológicos y operacionales, medios logísticos para apoyo de las unidades de frontera, y la formación de un personal cualificado son las ideas centrales presentes. Para la Fuerza Aérea establece como prioridad la vigilancia de ese espacio aéreo. "Es de suma importancia además el apoyo logístico que se le deberá prestar al ejército en sus operaciones para fortificar su presencia en la región amazónica y el traslado de fuerzas estratégicas, para lo cual deberá poseer aviones de transporte en número suficiente⁶².

⁶² "El Amazonas y sus implicancias para la seguridad de Brasil", Esteban del Sar, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 16/11/2009

La posibilidad barajada por el gobierno de Lula, de un Consejo Sudamericano de Defensa que tuviera mayor dinamismo, sobre todo en el área del Cono Sur y la zona andina, además de mejores relaciones Bogotá y Caracas, significaba un dejo de esperanza hacia la alternativa de tener incidencia en su agenda de Defensa y Seguridad.

En el decreto sobre Defensa Nacional de 2005 la lucha contra grupos armados irregulares y el narcotráfico aparecen como tareas prioritarias, pero el ataque aéreo y terrestre colombiano sobre un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, el 1 de Marzo 2008, con el uso de armas de última generación “para concretar ataques de alta precisión sobre territorio ajeno”, se interpuso en la estrategia de Brasil de consolidar su liderazgo a escala sudamericana mediante los instrumentos institucionales.

Si bien trata de resistir las presiones de securitización de su *socio-rival* del Norte, cada vez son mayores las demandas internas del poder político y la sociedad para hacer frente a amenazas convencionales y no convencionales. A través del creciente peso que tienen dichas agendas transnacionales como el narcotráfico, narcoterrorismo, tráfico de armas, crimen organizado.

Ello coloca a la Defensa del Brasil frente al desafío de lograr mejor coordinación con las fuerzas militares, policiales, de inteligencia y de justicia y evitar la injerencia de potencias externas dentro de su área de influencia.

Pero, “el desorden endémico se transforma en un aspecto cotidiano de estas sociedades, con gobiernos incapaces de enfrentar la violencia y donde el sistema no termina de colapsar por completo. El Estado deja de controlar porciones importantes de su territorio; cuyas actividades, comienzan a trascender las fronteras estatales gracias a la internacionalización de los flujos globales de información, bienes y personas”.

El predominio de los conflictos internos, la relativización del principio de soberanía, junto a la primacía militar y la doctrina de ataque preventivo de EEUU, han favorecido la creación de nuevos roles para los militares sudamericanos y para la consolidación de otros tradicionales. Participación en misiones internacionales y el desarrollo de estrategias de defensa asimétricas. Tendencia a la participación militar en el mantenimiento del orden interno, en especial, en actividades que afectan la seguridad pública, como el combate contra el crimen organizado y el narcotráfico. La proliferación de conflictos internos ha incrementado la demanda por operaciones de paz (Battaglino, 2008).

Así, este Brasil que aspira a ser cada vez más el referente global de América del Sur, que se propone encabezar y dirigir la inserción del subcontinente en un mundo que ve aparecer nuevos polos de poder internacional, debe todavía prestar enorme atención a aspectos que socavan los precarios cimientos desde las entrañas de sus países.

Debe concentrarse en conflictos transnacionales y subnacionales, con dinámicas e implicaciones distintas a los de una etapa, aparentemente en vías de superación, que vuelven más complicado definir asuntos como derechos humanos, soberanías, o agendas de seguridad internacional, regionales y nacionales. *"De ahí los sostenidos esfuerzos para regionalizar la respuesta a temas como el narcotráfico y las crisis políticas y buscar mantenerse al margen en todo lo referido al tema del terrorismo internacional"* (Calle, Revista Colección UCA, N. 16 2005).

Recapitulando, el Plan Estratégico de Defensa Nacional define la postura del área de la Defensa del Brasil como disuasiva, y sustentada en una capacidad militar creíble. Prioriza el incremento de la *interoperabilidad* de las Fuerzas Armadas, y el empleo combinado de las mismas. Le agrega la decisión de reforzar las capacidades militares en el Amazonas y en el espacio marítimo. Y cita la voluntad de desarrollar capacidades preventivas contra el accionar del terrorismo así como el de llevar a cabo operaciones contraterroristas.

Además, reconoce que en el actual escenario internacional de amenazas estatales y no estatales se requieren, para ser contrarrestadas, de una potenciación del sector de la inteligencia y una rápida capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas:

- asume el actual escenario internacional como incierto
- ve al terrorismo internacional como un factor *potenciador* de la desintegración hemisférica y regional
- apoyo incondicional del Brasil a la lucha contra el terrorismo
- reconoce los cambios que se han producido en los Estados Unidos luego de los atentados del 2001
- impulsa la construcción de una estrategia de seguridad y defensa regional, principalmente con la Argentina
- registra la amenaza que representa la crisis interna en Colombia y el "derrame" regional de la cuestión del narcotráfico y las guerrillas
- exige un aparato militar calificado para hacer frente a contingencias y amenazas convencional y no convencionales
- refuerza el intercambio de información con los países vecinos
- establece la importancia de fijar límites y reglas claras al rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior
- busca la readaptación de las doctrinas y estrategias heredadas de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría
- reconocer que la agresión de otro Estado es una posibilidad, pero mínima
- asumir que las agresiones externas sobre Brasil pueden venir de actores no estatales
- establece que la modernización del equipamiento militar deba estar al servicio del planeamiento estratégico.

9.2. Renovación militar o la capacidad de decir "no"

El Plan Estratégico Nacional de Defensa contempla tres grandes objetivos: la reorganización de los más de 300.000 efectivos militares -y su distribución en zonas vitales para el país, como la Amazonia y el Atlántico Sur-, la reforma de la industria nacional de Defensa, y modificaciones en el Servicio Militar Obligatorio⁶³.

Respecto al segundo punto, la reforma de la industria nacional de Defensa, tenemos declaraciones varias, y acciones concretas.

Nelson Jobim, ministro de defensa desde julio de 2007 hasta agosto de 2011, afirmó: "Brasil no tiene pretensiones expansionistas, toda la estrategia de defensa se basa en lograr la mayor capacitación nacional, la necesidad de que se involucre la defensa con el conocimiento. Tenemos que ampliar nuestra capacidad tecnológica en tres niveles: capacidad espacial, capacidad nuclear y capacidad cibernética, que son los tres puntos estratégicos de desarrollo". Queremos tener una estructura de defensa que posibilite que el país pueda decir "no" cuando tiene la necesidad de decir "no"⁶⁴.

José Elito Carvalho Siqueira, jefe del Comando Militar del Sur entre 2011 y 2015 fue más enfático aun: "ya pasó la fase en que teníamos que esconder las cosas. Hoy nosotros tenemos que demostrar que somos una potencia, y es importante que nuestros vecinos lo sepan. No podemos dejar de ejercitar y mostrar que somos fuertes, que estamos presentes y tenemos capacidad de enfrentar cualquier amenaza".

A partir de las modificaciones en Defensa de las últimas dos décadas Brasil está empeñado en construir su propio "complejo militar-industrial". Para lo cual está decidido a dar participación a "consorcios

⁶³ "Prepara Brasil un plan para fortalecer el sector de defensa", Clarín, 8/7/2007

⁶⁴ "La estrategia de Brasil no tiene pretensiones expansionistas", Claudio Aliscioni, Clarín 8/7/2007

sudamericanos" capaces de entrar en los emprendimientos. Esa es una de las razones que usó Lula da Silva para justificar sus preferencias por Francia en la adquisición de 36 aviones caza bombarderos Rafale, producidos por la Dassault. "Queremos transferencia de tecnología y queremos construir esos aviones en Brasil. Y el presidente Nicolás Sarkozy fue hasta ahora el único que dijo textualmente que su país está dispuesto a ambas cosas".

El brigadier Dirceu Tondolo Noro, titular de la Comisión del Proyecto F-X2 (denominación del plan de compra de los cazas) explicó el por qué de la importancia de disponer efectivamente autonomía sobre los cazas a ser adquiridos: "para que estos aviones puedan efectivamente defender el país, es preciso tener el acceso a su control. Esto significa que si yo quiero colocar un misil de la empresa X, pueda tener la autonomía de hacerlo⁶⁵".

En tanto, el proyecto de un submarino nuclear ha estado presente en los planes defensivos de Brasil desde 1979. Ahora planea contar con una flota de seis submarinos nucleares, y 20 convencionales para garantizar la defensa de las gigantescas reservas submarinas de petróleo descubiertas desde 2007.

El comandante de la Marina entre 2007 y 2015, almirante Julio Moura Neto, explicó qué se trata el submarino de propulsión nuclear: "no es ataque, la plataforma continental brasileña abarca 4,5 millones de kilómetros cuadrados, y tenemos la necesidad de resguardar estos recursos. Por eso necesitamos el submarino de propulsión nuclear"⁶⁶.

De acuerdo con el Plan de Articulación y Equipamiento de la Marina, cada uno de los submarinos nucleares costará 550 millones de euros. Y estará listo para 2025. La flota se completará con la incorporación de 20 submarinos convencionales hasta 2047. El primero de los submarinos está

⁶⁵"Brasil busca construir su propio "complejo militar-industrial", Eleonora Gosman, Clarín, 20/10/2009

⁶⁶"Una buena defensa es tener la capacidad de decir que no", Javier Lafuente, El País, Madrid, 28/10/2009

en proceso. La flota será construida en el astillero Itaguai, de Río de Janeiro⁶⁷.

La renovación de la defensa brasileña se completa con la creación de un Centro de Defensa Cibernética, el desarrollo de un vehículo lanzador de satélites, y la implementación y coordinación del Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (Sisfron), el Sistema de Gerenciamiento de la Amazonia Azul (Sisgaaz) y el Sistema de Control del Espacio Aéreo Brasileño (Sisceab), a través de una red de satélites, sensores, radares, vehículos aéreos no tripulados y redes de comunicación de última tecnología.

9.3. Aumento del gasto militar sudamericano

En términos absolutos Sudamérica es una de las regiones que menos dinero destina a asuntos militares, a pesar de los aumentos registrados en los últimos tiempos. Los US\$63.300 millones que gastó la región en 2010 fueron apenas superiores a lo que gastó Francia en el mismo rubro (un 4% del gasto mundial, contra el 43% de Estados Unidos).

Sin embargo, Sudamérica tuvo un crecimiento récord en el gasto militar en ese mismo año, en buena medida debido a la política de defensa de Brasil, según explicó el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (Sipri, por sus siglas en inglés). Los US\$ 63.300 millones durante 2010 significaron un 5,8% por encima del año anterior.

El anuario del Sipri señaló que el país sudamericano alcanzó a US\$33.500 millones en ese rubro durante 2010. Entre 2001 y 2010, el gasto militar brasileño aumentó 30%, agregó. La tasa de aumento anual a partir de 2004 fue de 6,9% y equivalió a cerca de un punto y medio de su

⁶⁷"Brasil y la defensa del petróleo", Clarín, 30/10/2009

Producto Bruto Interno (PBI), que también estuvo en constante expansión⁶⁸.

El gobierno de Fernando Cardoso (1995-2002) dio pasos trascendentales para elevar el perfil de Brasil en el mundo al crear el Ministerio de Defensa y a cargo de un civil, al adherir al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), al procurar que América del Sur se constituyese en una unidad geopolítica diferenciada del resto de América, y al localizar la atención en materia de la seguridad en la Amazonía.

Con un Ejército de 190.000 militares, una Marina de 48.600 hombres y la Aeronáutica de 73.500 efectivos, Brasil posee las Fuerzas Armadas más numerosas en América Latina. Pero los datos provistos por los comandantes militares revelaban fuertes deficiencias operativas (comparados con Chile, Perú y Venezuela, en términos operativos estaban en desventaja).

Antes de la puesta en valor de las Fuerzas Armadas, y de acuerdo con informaciones oficiales, de las 719 aeronaves que poseen los aeronáuticos, sólo volaban 267. La fuerza carecía de misiles aire-aire de medio alcance, de misiles aire-superficie, helicópteros de ataque y de bombas inteligentes.

Algo parecido ocurría con la infraestructura naval de guerra: menos de la mitad de los navíos de combate estaban en condiciones de ser usados. Las quejas del Ejército se refieren a las deficiencias de la artillería antiaérea, con tanques que databan de los años 70 o que se compran de tercera mano.

El plan del Ministerio de Defensa fue atender los requerimientos de la Fuerza Aérea, que recibió casi un cuarto de las inversiones previstas para 2008 (unos 540 millones de dólares). En segundo lugar la Marina,

⁶⁸“Brasil busca construir su propio "complejo militar-industrial", Eleonora Gosman, Clarín, 20/10/2009

con 200 millones de dólares, donde se incluyen navíos, tecnología de uso naval y sistemas de comunicación e inteligencia⁶⁹.

La defensa de los 16.886 kilómetros de frontera de Brasil fue una gran preocupación para Lula da Silva. Preocupación que le llevó a aumentar en un 50% el presupuesto militar desde que asumió el Gobierno, en 2003. Continuando la tendencia de la administración Cardoso⁷⁰.

9.4. Desarrollo nuclear

El posicionamiento de Brasil como potencia regional por supuesto se percibe en otras agendas, más vinculadas a aspectos de seguridad y de prestigio internacional.

Brasil ha sido el noveno país en controlar el ciclo completo del combustible nuclear, y ha llegado a un acuerdo con EE.UU. por el enriquecimiento de uranio, después de enormes tensiones diplomáticas (como firmante del Tratado de No Proliferación tiene derecho a enriquecer uranio para uso pacífico). *"En perspectiva histórica el desarrollo brasileño de enriquecimiento marca la liberación de la dependencia tecnológica de EE.UU."*⁷¹.

Entre los motivos que tienen las Fuerzas Armadas para defender su desarrollo nuclear se cuentan la demostración de poder dirigida hacia la sociedad civil, la simbólica demostración de independencia respecto a EE.UU., la atención de la demanda regional al liderazgo, y la reacción a un probable programa de Argentina para el desarrollo de su bomba atómica.

En Resende II, planta de enriquecimiento de uranio prevista para abastecer las centrales nucleares Angra I, Angra II, y pronto Angra III, produce uranio poco enriquecido de 3,5 hasta 4%, y se ha comprometido

⁶⁹"Brasil duplica el gasto militar para recuperar su poder regional", Eleonora Gosman, Clarín, 28/7/2009

⁷⁰"Lula se vuelca en la defensa de las fronteras de Brasil", Juan Arias, El País, Madrid, 29/7/2009

⁷¹ Se niega a la inspección del corazón de la planta de Resende II, la ultracentrifugadora, por parte de la OIEA, con el argumento de proteger su innovadora tecnología del espionaje industrial.(Flemes, 2006).

a no superar el grado de enriquecimiento del 20%. La producción de una carga explosiva nuclear requiere un grado de enriquecimiento del 90% como mínimo, y el reactor de un submarino nuclear funciona con un grado de enriquecimiento hasta el 20% (datos en Flandes, 2006).

Para recordar lo expuesto en el capítulo correspondiente, la nueva doctrina de defensa de las Fuerzas Armadas abarca una de las hipótesis de conflicto originada en la "intervención de una fuerza extra regional, en apoyo de una potencia regional", en clara alusión a la presencia norteamericana en el conflicto colombiano, y la peligrosidad del *derrame* de la militarización a los países fronterizos, que podría promover el desarrollo de una estrategia defensiva, asimétrica, en las que se podrían sumar armas nucleares.

De todas maneras, el país nunca fue sospechoso de apoyar la proliferación y el apoyo al terrorismo transnacional.

10. Petróleo y recursos hídricos

Brasil tenía todo menos crudo. A mediados de los cincuenta importaba el 95% del petróleo que consumía. En palabras de un ingeniero de Petrobrás, la compañía nacional del petróleo brasileña: "La clave era buscar la autosuficiencia energética, no convertirnos en exportadores. Nunca pensamos entrar en la OPEP. Queríamos tener petróleo y crear una industria petroquímica. Manufacturar. Aprender el negocio y lanzarnos a operar en el exterior. Y ya estamos trabajando en 27 países. Cuando nos cercioramos de que no había petróleo en tierra, nos lanzamos al mar, fuimos los primeros y hemos ido acumulando experiencia. En 1977 descendimos a 124 metros. Y continuamos a medida que el conocimiento científico lo iba permitiendo. Hoy, nuestro récord de perforación está en 7.000 metros en el lecho marino tras atravesar una lámina de agua de otros 3.000"⁷².

En 1999, Brasil celebró la primera ronda de licitaciones, en la que se sacaron a subasta decenas de bloques petrolíferos en el mar. Las adjudicatarias debían explorar por su cuenta y riesgo en un determinado plazo de tiempo y, si encontraban petróleo, pagar al Estado impuestos, *royalties* y una parte del crudo; el resto era de su entera propiedad. Estaban, además, obligadas a destinar un 1% del valor de la producción a investigación en Brasil.

La empresa que más tecnología estuviera dispuesta a transferir, y a fabricar la mayor parte de sus equipos en este país, tenía mucho ganado con vistas a las concesiones. El modelo funcionó, y de esa manera empezaron a llegar dinero e inteligencia. En los yacimientos de *pre-sal*, hasta un 87% de los pozos perforados tenía crudo. El 21 de abril de 2006, el presidente Lula da Silva, enfundado en un equipo de petrolero y casco de peón, anunciaba con las manos empapadas en petróleo a bordo

⁷²“Brasil, el gigante despierta”, Jesús Rodríguez, El País, Madrid, 22/11/2009

de la plataforma P-50 de Petrobrás, en la cuenca de Campos, la autosuficiencia petrolera del país⁷³.

El anuncio original de Petrobras fue pronto seguido por nuevos anuncios de descubrimientos en el mismo yacimiento que elevaron estas reservas probables a más de 33 mil millones de barriles, y por los anuncios de nuevos descubrimientos en otros yacimientos (Júpiter, en 2008), con reservas casi tan grandes como las del yacimiento Tupi, lo que elevaría las reservas totales de Brasil a más de 80 mil millones de barriles⁷⁴.

Las transformaciones en la estructura energética son de la administración de Fernando Henrique Cardoso, mediante la reforma constitucional de 1995. La "Enmienda Constitucional N° 9" permitió el ingreso de capitales privados a las actividades de hidrocarburos mediante contratos de servicios, mientras se mantenía el monopolio federal. La Ley 9.478 de 1997 otorga a los concesionarios la libre disponibilidad de los hidrocarburos (incluyendo el permiso de exportar)⁷⁵.

Petrobras se presenta en igualdad de condiciones que el resto de las petroleras. Sin embargo, dado su mayor conocimiento de las áreas, y por haber desarrollado innovaciones tecnológicas siendo la primera empresa del mundo en perforación en aguas profundas, la estatal ha ganado la mayor parte de las áreas más importantes (sola o en asociación con otras petroleras, aunque siempre manteniendo la mayoría accionaria y la operación del proyecto).

Petrobras también comenzó a utilizar las privatizaciones y desregulaciones de los países de Latinoamérica para cambiar su estrategia de transnacionalización. Aumentó su inversión internacional y la concentró en la región, al tiempo que sumaba refinación, petroquímica,

⁷³“Brasil, el gigante despierta”, Jesús Rodríguez, El País, Madrid, 22/11/2009

⁷⁴ “El petróleo brasileño dispara una revolución”, Ricardo Arriazu, El País, 23/11/2009

⁷⁵MANSILLA, Diego; “*Petroleras estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración*”; La revista del Centro Cultural de la Cooperación; Enero/Abril, N° 2

comercialización de combustibles, generación eléctrica o distribución y transporte de gas natural⁷⁶.

El crecimiento fue tan importante que se transformó en la octava transnacional del mundo perteneciente a un país en desarrollo, la tercera de América Latina y la primera de Brasil, con operaciones en los cinco continentes. Comenzó a adquirir empresas en diferentes sectores de la cadena energética. Compró activos en distribución de gas natural en Uruguay y Bolivia o petroquímica en Argentina. Entre 1999 y 2002 se convirtió en la principal empresa transnacional integrada en la región, superando a Repsol y a las grandes petroleras internacionales⁷⁷.

El modelo es Noruega. Brasil mira hacia ese país que llegó al negocio a mediados de los setenta y se ha convertido en una peculiar y discreta potencia petrolera manejada con cautela desde el Estado. Al tiempo que debutaba como uno de los más grandes exportadores de crudo, el país nórdico ha ido construyendo una industria propia, desde el pozo hasta la refinería, ha formado a sus técnicos, atraído a las grandes empresas del sector e invertido los beneficios en un *fondo soberano*, el más grande de Occidente, que maneja 300.000 millones de euros, y supondrán un salvavidas de lujo para cuando el crudo se agote en sus aguas. "Noruega ha escapado a la maldición del petróleo. Noruega es el modelo"⁷⁸.

Por eso el "mar" de petróleo que yace debajo del Atlántico comenzó a ser imaginado transformado en el impulsor del despegue, mediante la constitución de un Fondo Social para mejorar salud, educación e

⁷⁶MANSILLA, Diego; "Petroleras estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración"; La revista del Centro Cultural de la Cooperación; Enero/Abril, Nº 2

⁷⁷MANSILLA, Diego; "Petroleras estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración"; La revista del Centro Cultural de la Cooperación; Enero/Abril, Nº 2; p.9

⁷⁸"Brasil, el gigante despierta", Jesús Rodríguez, El País, Madrid, 22/11/2009

inversiones tanto en ciencia y tecnología como en medio ambiente y cultura⁷⁹.

10.1 La defensa de los recursos hídricos

El agua es una mercancía valiosa y cada vez más escasa. Y en la región el uso de los recursos compartidos de los ríos ha sido una cuestión de rivalidad y desacuerdo entre países, como entre Brasil y Argentina en los ´70. América del Sur tiene el mayor potencial de los recursos hídricos del mundo, y en el seno del Mercosur cuenta, a modo de reserva estratégica, con un enorme reservorio de agua subterránea.

Se estima que el Acuífero Guaranítico cuenta con una superficie total de 1,2 millones de km² (Argentina, 225.500 km², Brasil, 840 mil km², Paraguay, 71.700 km², y Uruguay, 58.500 km²), y que contiene más de 40.000 km³ de agua, lo que equivale al volumen total de agua que corre por el río Paraná durante 20 años.

En tanto, en el norte del país recientemente se descubrió otra inmensa reserva de agua dulce subterránea que podría ser, según sus proyecciones, la más grande del planeta. El acuífero Alter do Chao, así llamado en referencia a un centro turístico cercano, tiene una superficie de unos 437.500 kilómetros cuadrados (poco más grande que todo Paraguay) y un espesor medio de 545 metros.

Brasil es el país con mayor reserva de agua dulce del mundo: según cálculos de organismos internacionales, en sus acuíferos y cuencas fluviales se encuentra alrededor del 12 por ciento del agua dulce del planeta⁸⁰.

⁷⁹ “Brasil crea una petrolera para sus nuevas reservas de crudo”, Eleonora Gosman, Clarín, 20/11/2009

⁸⁰ “Descubren en el norte de Brasil una inmensa reserva de agua dulce”, La Nación, 4/4/2010

Conocido desde mucho tiempo antes, el Guaranítico es foco de mayor atención. Sobre todo se busca un desarrollo sostenible, para evitar serios problemas que pueden ocurrir en el futuro para la agricultura, la industria, o la vida humana misma en la región. Brasil ha comenzado con un *"proyecto para la Protección del Sistema Acuífero Guaraní que contribuirá a aumentar el conocimiento técnica sobre el recurso y proponer un marco técnico, legal y marco institucional para su gestión coordinada, con miras a su preservación"* (Barbosa, 2005).

Dicho proyecto establece que los bosques desempeñan un papel clave para el mantenimiento de la calidad del agua, y expresa su preocupación tanto por la tala indiscriminada, como por la contaminación creada por la población. A su vez, los acuíferos están siendo examinadas como fuentes de energía geotérmica, con lo que aglutina dos de las principales preocupaciones: los dilemas de la seguridad energética y la estabilización de los recursos naturales.

Las amenazas que tiene la cuenca en la actualidad no son de carácter estratégico sino que son problemas de orden social. Brasil, Paraguay y Argentina han trabajado de manera colectiva. Y, si bien la "sostenibilidad" es ahora una moda, critican que sea "verde dólar", sobre todo después de la Conferencia Internacional de Río, en 1992, que impuso una visión hegemónica ambiental que propone una gestión tecnocrática de los recursos naturales para asegurar el desarrollo sostenible (pero desatiende cuestiones clave como la relación entre las epidemias de dengue y de los cambios introducidos por el desarrollo de la represa de Itaipú, la deforestación debido a la producción de soja, o la migración de la población)⁸¹.

⁸¹Cooptación por preocupaciones ambientales globales, la intensificación de la mercantilización de la naturaleza como una nueva fase de expansión capitalista, sobre todo en espacios ricos en diversidad biológica. Los esfuerzos para la conservación de esta bioregión son un buen ejemplo de las construcciones y el medio ambiente prácticas que dan prioridad a la naturaleza y excluir la consideración de personas (Ferradás, 2004).

El enorme potencial de los recursos hídricos también se aprovecha para la producción de energía eléctrica. Pero el país necesita multiplicar esa producción. Tanto para acompañar el desarrollo industrial, como para satisfacer las necesidades elementales de sus ciudadanos: notorios apagones ya no sorprenden debido al deterioro de las líneas de transmisión: "gigantesco apagón dejó a decenas de millones de personas sin energía eléctrica durante días en 18 estados brasileños y sembró dudas con respecto a la confiabilidad de la infraestructura energética de Brasil" (en el diario La Nación , de Buenos Aires el 12 de noviembre de 2009 se puede leer ese texto, rescatado de Folha de San Pablo: "Tormenta política por el apagón. Lula bajo presión").

"Es necesario aumentar las inversiones para asegurar que el sector esté a la par del robusto crecimiento económico del país. Las larguísimas líneas de transmisión eléctrica de Brasil están muy mal mantenidas". Quien esto declaró fue Adriano Pires, director del Centro Brasileño de Estudios de Infraestructura, en 2010.

Por eso pronto se le sumarán obras gigantescas a la reconocida Itaipú, en diversas regiones del país.

Itaipú, compartida con Paraguay, tiene una capacidad instalada de 14.000 megavatios, sólo superada por la china de las Tres Gargantas, sobre el río Yang-Tse, que posee una capacidad instalada de 22.400 megavatios. Pero es la represa sudamericana la que marca techos históricos: sus 20 turbinas han alcanzado récords de 95 millones de megavatios/hora, suficientes para abastecer durante dos días a todo el planeta⁸².

No sin polémica, el Instituto Brasileño de Medio Ambiente (Ibama), autorizó la construcción de la hidroeléctrica de Belo Monte, sobre el río Xingú, en el estado de Pará, en plena selva amazónica. Con una capacidad

⁸²“Itaipú, la mayor presa del mundo”, El País, Madrid, 12/11/2009

de 11.000 megavatios de potencia, la instalación se convertirá en la tercera central hidroeléctrica más grande del mundo.⁸³.

Su capacidad instalada representará el 11% de la potencia instalada de Brasil, tiene un costo inicial de 3 mil millones de dólares, a los que se le suman otros 2.500 millones de líneas de transmisión.

El proyecto, desarrollado por la compañía eléctrica estatal Eletronorte, tiene una fuerte oposición de los grupos indigenistas y ecologistas. Si bien beneficiará a 26 millones de brasileños, y generará 18.000 empleos directos, su construcción ocasionará, según diversos grupos ambientalistas, la inundación de 500 kilómetros cuadrados de selva. Y obligaría el desplazamiento de 50.000 habitantes, entre campesinos y pueblos originarios⁸⁴.

⁸³ "Contradicciones de la protección del medio ambiente en Brasil", Martín Schrader, Clarín, 17/12/10

⁸⁴ "Lula construirá la tercera mayor presa del mundo en el Amazonas", Juan Arias, El País, Madrid, 21/4/2010

11. Situación social: notable desigualdad

Brasil ya recibió el nombre de “Belindia”, mezcla de Bélgica en el sur y sudeste del país, y la India en el norte y el nordeste. Quien replicó esa frase hasta tornarla célebre fue el ex presidente Fernando Henrique Cardoso.

Pobreza, desigualdad, drogas, marginalidad. Son palabras que describen mucho de lo que pasa en la mayoría de las grandes ciudades brasileñas. Una realidad que socava y debilita al gigante, desde sus entrañas.

Sólo en Río de Janeiro hay más de 700 favelas, donde vive uno de cada cuatro habitantes de los 10 millones que, de acuerdo a las últimas mediciones, habitan la ciudad. De los más de 19 millones de personas que viven en la vasta extensión metropolitana de San Pablo, se calcula que 2,5 millones viven en las favelas. En Recife, Fortaleza, Bahía y otras ciudades brasileñas hay tantas favelas en proporción al número de habitantes. Más de la mitad del país cuenta con amplias zonas favelizadas. En el Estado de Río, el 76% de los municipios tiene favelas⁸⁵.

Una estrategia del Estado para recuperar esos espacios, fue poner en marcha Unidades de Policía Pacificadora. Estas UPP son quizá el aspecto más destacado del plan que apunta a recuperar espacio estatal en los feudos que estableció el narcotráfico. Los territorios “recuperados” se han convertido en vecindarios militarizados, donde sobran las denuncias de malos tratos y torturas ejercidas por las fuerzas policiales contra los ciudadanos⁸⁶.

Los datos de la Fundación Getulio Vargas (FGV) precisan que entre 2003 y 2008 hubo una disminución del 43,3% de la pobreza. En números, 19,3 millones de personas cruzaron esa línea. Sin embargo impactan otras

⁸⁵ “¿Es posible Río sin favelas?”, Juan Arias, El País, Madrid, 20/1/2010

⁸⁶ “Favelas: La gran deuda social de Lula”, Eleonora Gosman, La Nación, 13/09/10

cifras: 16,02% de la población es pobre. Un 50% de las familias aún no disfrutaban de servicios higiénicos, 12 millones de pobres aún no tienen acceso al consumo, solo una de cada 10 familias posee un automóvil, el 75% de la población de baja instrucción tiene dificultades para leer e interpretar un texto y la media de lectura no supera la de un libro por persona al año, mientras existe un déficit habitacional de ocho millones de viviendas.

André de Mello e Souza, del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Río de Janeiro explica: “somos el país más desigual fuera de África y uno de los más corruptos en la lista de Transparencia Internacional ⁸⁷ “. Y fundamenta con más cifras escalofriantes: “el altísimo ritmo de violencia afecta a los adolescentes. Entre 2006 y 2012 murieron 33.504 jóvenes”.

Son datos del Ministerio de Sanidad y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Son 5.000 adolescentes entre 12 y 16 años asesinados al año. La importante reducción de muertes infantiles por motivos de salud que ha experimentado el país contrasta con la violencia que las armas ejercen sobre los adolescentes, según comentan los expertos. “Los niños que el Ministerio de Sanidad salva todos los años mueren por culpa de la violencia cuando apenas alcanzan los 12 años”⁸⁸.

La proporción de brasileños pobres es más que el doble de lo que se debería esperar en un país con el ingreso per cápita de Brasil. Es por esta razón que se afirma que la desigualdad de ingreso es la principal causa de la pobreza. No está tan ligada a la incapacidad de generar recursos, sino a aquella de distribuir los recursos que son generados de forma adecuada.

Lula pudo construir bases de despegue económico sobre las bases reformistas heredadas de su antecesor Fernando Henrique Cardoso. Lo que ha originado comentarios irónicos del ex presidente, que se queja de

⁸⁷ “Brasil petrolero: Oro negro para las favelas”, Gustavo Sierra, Clarín, 12/2/2010

⁸⁸ “Los adolescentes brasileños, víctimas de la violencia”, Juan Arias, El País, Madrid, 23/7/2009

la mitificación de Lula: "Yo hice las reformas y él surfeó en la ola". Pero admite que "es un Lech Walesa que funcionó"⁸⁹.

Al comenzar su primer mandato (2003-2006), puso el eje en el ambicioso plan Hambre Cero que consolidó en el más ambicioso Bolsa Familia, el faro de su política social (y más ampliamente explicado en siguientes capítulos).

A través de este plan 25 millones de personas salieron de la pobreza. Aprovechando los años de gran interés internacional en los productos básicos que produce Brasil, financió otros programas sociales como el Luz para Todos, que llevó electricidad a más de diez millones de hogares rurales, e inició una fuerte política de acceso a créditos estatales. Se generaron 14 millones de puestos de trabajo y el desempleo se redujo al mínimo histórico del 6,7%.

Unos 30 millones de brasileños pasaron a formar parte de una clase media, que alcanzó al 50,5% de la población del país de 193 millones de personas. Entre 2003 y 2008, más de 30 millones de personas subieron a la nueva clase media. El índice de Gini, que mide la desigualdad retrocedió desde 2001, pese a que todavía marca más del 0,5% (cuanto más cerca de 1, más inequidad)⁹⁰.

Entre 2003 y 2009 la pobreza cayó un 43 por ciento: pasó de 50 millones de personas a 29,9 millones de personas. En ese período se crearon 13 millones de empleos, una cifra que incluye la sumatoria entre los nuevos puestos y los que se perdieron⁹¹.

En la fuerte decisión de intentar revertir una deficiente situación social, que repercute en todos los ámbitos de la vida cotidiana del país, afectando su decisión de proyectarse como potencia global, participa el Bndes, como pieza clave en ese entramado.

⁸⁹ "Mandela sube al Corcovado", Francisco Basterra, El País, Madrid, 2/10/2010

⁹⁰ "Brasil, más que un país de moda", Luján Scarpinelli, Página/12, 25/9/2009

⁹¹ "La pobreza disminuyó un 43% entre 2003 y 2009", El País, Madrid, 14/06/10

Con fondos previstos por US\$ 131.000 millones para el trienio 2006-2008—recordemos que este banco supera al BID en capacidad prestable-, participó en la totalidad de los programas de apoyo a industrias, ya sea en financiamiento del capital de trabajo, adquisición de equipamiento nacional, créditos para la producción de bienes y servicios exportables y para el otorgamiento de crédito de mediano y largo plazo a los compradores del exterior⁹².

11.1 Alarmantes números en Educación

A pesar de los enormes esfuerzos, y de los notables progresos, la realidad social, ante el desborde de necesidades insatisfechas, deja a un enorme sector de la población en extrema situación vulnerable. Todavía el escudo social para enfrentar el reto es deficitario. Sobre todo en cuanto a la educación.

“El estado de la educación alarma”, advierte un informe de Unicef. La repetición de curso es la norma. Escandaliza el absentismo de los profesores, mal pagados y peor educados. Solamente un 2% de los negros llegan a enseñanza superior. Casi el 50% de las familias en estado de pobreza están regidas por cabezas de familia que no tienen un solo año de educación alguna.⁹³

Aunque Brasil invierte el doble que casi todos los otros países latinoamericanos en ciencia y tecnología, y las universidades brasileñas producen un récord latinoamericano de 30.000 graduados en maestrías y 10.000 en doctorados cada año, las estadísticas educativas de Brasil en general son pobres.

El 10% de la población es aún analfabeta, sólo el 44% de los jóvenes de 19 años termina la escuela secundaria, y sólo el 12% de los jóvenes asiste a la universidad. Los estudiantes brasileños ocupan el puesto número 53 entre los 57 países de las pruebas estandarizadas PISA

⁹² “Brasil: ellos tienen un plan”, Raúl Ochoa, La Nación, 24/6/2008

⁹³ “Brasil: potencia y realismo”, Joaquín Roy, El Correo Digital, 17/06/09

de ciencias y matemática, y no hay ninguna institución de educación terciaria brasileña en el ranking de las 200 mejores universidades del mundo del "Suplemento de Educación Superior" del *Times*, de Londres de 2009⁹⁴.

También el trabajo infantil es un problema enquistado. Según el IBGE, entre 2007 y 2008 aún trabajaban en Brasil casi 4,5 millones de niños de edades comprendidas entre 5 y 17 años. Esto quiere decir que el 10,2% de los niños y adolescentes brasileños formaban parte de la masa trabajadora del país, en su mayoría de manera ilegal. Pese a una elevada tasa de escolaridad (97,5%), los brasileños mayores de 15 años que no sabían leer ni escribir aún representaban el 10% de la población total del país el año pasado, y analfabetos funcionales había más del doble (21%)⁹⁵.

Más: 574.000 niños entre 11 y 14 años no asisten a la escuela, 3,7 millones entre 4 y 10 años aún están fuera de la escuela, y otros 2,2 millones entre 14 y 17 años⁹⁶.

Por los cerros de Río de Janeiro en cuyas favelas fueron instaladas Unidades de Policía Pacificadora (UPP), deambula un impresionante número de jóvenes, cuyas edades van de los quince a los veinte y pocos años. No trabajan, no estudian. Es difícil encontrar, en las bandas que trafican droga en las favelas, a alguien con más de 25 años.

Un estudio realizado por el Instituto de Estudios del Trabajo y de la Sociedad indica que en nueve de las favelas "pacificadas" existen por lo menos 3800 jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan. Y más: no tienen, declaradamente, el más mínimo interés en estudiar o trabajar. ¿Perspectiva de futuro? Ninguna. La inmensa mayoría (82 por ciento) de ellos viene de familias desestructuradas, o por abandono del

⁹⁴ ¡Todos por la educación!, Andrés Oppenheimer, La Nación, 5/10/2010

⁹⁵ "Brasil va a por todas", Francho Barón, 11/10/2009

⁹⁶ "Retribuiremos a los analfabetos por aprender a escribir", Juan Arias, El País, Madrid, 16/1/2003

padre o por alcoholismo del padre o la madre, o por adicción a alguna droga⁹⁷.

El historiador británico Timothy Garton Ash, en un artículo del año 2008 se preguntaba "¿cuántas favelas resiste una democracia?", y trazaba un panorama desolador para estos millones de niños y adolescentes excluidos del sistema educativo: "suelen empezar a trabajar en las bandas de la droga a los 13 o 14 años. Los mayores tienen unos 21. ¿Y qué ocurre después? La mayoría muere en tiroteos con otros criminales y la policía, o asesinados en cárceles infernales.

11.2. Programa Bolsa de Familia

La desigualdad,decíamos, es un rasgo archiconocido de Brasil. En su administración Lula da Silva se propuso al menos garantizar el alimento a todos los brasileños, para lo cual lanzó el Bolsa Familia, una transferencia de ingresos a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema (de 120 reales como máximo) a cambio de algunas contraprestaciones (educativas y de salud).

Típico ejemplo de plan de transferencia de renta, el Bolsa Familia se destaca por su masividad: en 2003, cuando Lula asumió el gobierno, había unos 3,4 millones de familias beneficiarias. Al llegar al final de su mandato el programa llegaba a casi 12 millones de familias, lo que equivale a 50 millones de personas, con el 0,4% del PIB, según los datos de la Cepal de 2009. Así Brasil ha logrado cumplir con anticipación la meta de reducción de la pobreza acordada en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos en Nueva York en septiembre del 2000 por 170 jefes de Estado y de Gobierno convocados por las Naciones Unidas⁹⁸.

⁹⁷ "Pacificados desocupados, Eric Nepomuceno, Página/12, 31/7/2011

⁹⁸ "Brasil se consolida como líder regional", Eduardo Fracchia, Director del área económica del IAE-Universidad Austral, La Nación, 25/10/2009

Bolsa Familia fue lanzado en 2003 con la fusión de programas existentes de transferencia de dinero (Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Carta Alimentación y Auxilio Gas), y representa la iniciativa gubernamental más importante para la reducción de la pobreza en Brasil⁹⁹.

Es el eje de una compleja arquitectura de mecanismos de asistencia a los estratos más desfavorecidos. Uno de los lugares donde más se han notado los efectos del plan ha sido el nortero estado de Ceará, uno de los más pobres.

El desembolso de esta ayuda a las familias sin recursos está sujeto a dos condiciones innegociables: primero, los hijos menores de 18 años están obligados a ir a la escuela. En segundo lugar, los padres tienen que cumplir a rajatabla con la cartilla de vacunación de sus hijos y acudir al médico para controlar el buen curso de los embarazos. El incumplimiento de alguna de estas dos condiciones supone el retiro inmediato de la ayuda¹⁰⁰.

Según el Estudio Nacional de Demografía y Salud de la Infancia y la Mujer, divulgado por el Ministerio de Sanidad, la desnutrición infantil en niños menores de 5 años se redujo cerca de un 50% en Brasil entre 1996 y 2006. La disminución contribuyó a una caída del 44% de la mortalidad infantil.

Considerado como programa y no como "sistema de bienestar", es el plan social más grande de la historia del mundo. Ni en países hiperpoblados y de extrema pobreza como India existen planes de semejante alcance. Es también el primer gran esfuerzo que hace el Estado brasileño para enfrentar el problema de la pobreza.

⁹⁹Programas de transferencias condicionadas, exitoso ejemplo para reducir pobreza y exclusión

¹⁰⁰ "Los planes sociales, una poderosa arma de campaña", Francho Baron, El País, Madrid, 1/9/2009

Claro que también presenta críticas su implementación. Ha sido muy efectivo en sus objetivos más inmediatos, pero sus efectos han sido menos notables en las metas de largo plazo, aquellas que se miden en términos de conductas: el programa contribuye a extender la asistencia escolar pero no mejora el rendimiento, o aumenta el consumo de alimentos pero no cambia los hábitos alimenticios. A nivel de ingresos, ha contribuido a reducir la pobreza extrema, pero ha sido menos eficaz a la hora de combatir la desigualdad: aunque hubo algunos avances, el Gini brasileño sigue siendo uno de los altos del mundo (0,52)¹⁰¹.

¹⁰¹«Las tres transiciones de Brasil», José Natanson, Página/12, 4/10/2010

12. Crimen Organizado y Terrorismo

Escribe Fulvio Attiná, “los problemas internacionales del sistema global van más allá de la seguridad político-territorial de los estados y más allá de las reglas de la competición económica en el mercado mundial. En el sistema global, los estados y los otros sujetos se encuentran con problemas nuevos o transformados por la globalización como son, la autodeterminación, la gestión de flujos migratorios, la lucha contra el crimen internacional organizado y los tráfico ilícitos (drogas, armas, blanqueo de dinero, etc.)”¹⁰².

Las asociaciones criminales se benefician, como las empresas transnacionales, de la contracción del tiempo y el espacio producida por los avances tecnológicos y obtienen de la misma manera mayor eficiencia y ganancia”¹⁰³.

Por tal motivo su papel se ha vuelto más que decisivo en determinadas zonas, logrando penetrar las estructuras políticas y sociales para poner en jaque los avances alcanzados en la construcción del estado y el sistema económico; erosionando la credibilidad de las instituciones que se ven involucradas con la criminalidad.

Como apunta Garzón Vergara, “si bien en el ámbito local las organizaciones criminales aun actúan como mafias, en el contexto nacional y multinacional operan como empresas que suministran bienes y servicios ilegales, adoptando formas de organización más fluidas, flexibles y menos jerárquicas”¹⁰⁴.

Una condición fundamental está relacionada con la existencia de gobiernos sin capacidad para ejecutar y garantizar el respeto de sus

¹⁰² Attiná, Fulvio. *“El Sistema Político Global”*. Editorial Paidós, año 2001. Pág. 191.

¹⁰³ Attiná, Fulvio. Pág. 232.

¹⁰⁴ Garzón Vergara, Juan Carlos. *“La rebelión de las redes criminales: el crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican”*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, año 2012.

propias leyes. Estados incapaces de controlar, prevenir o resolver los problemas relacionados con la criminalidad por la inoperancia de sus dirigentes o funcionarios. También puede darse el caso donde esta incapacidad operacional sea dada por la poca presencia del estado nacional en la zona en cuestión, generando así, un estado débil. En este supuesto, las organizaciones criminales suplantando el vacío estatal e imponen su forma de control social.

Con un elevadísimo nivel de desigualdad, con una gigantesca proporción de su población *favelizada*, y una presencia del narcotráfico muy evidente, el crimen organizado, con todas sus implicancias, es otro de los importantes retos al que Brasil debe darle extrema relevancia en su afán de constituirse en verdadero actor global.

Terrible mal, de múltiples orígenes, que le cercena porciones gigantescas de su ingreso nacional, y abruma por sus números: cuarto país en el ranking de homicidios -superado por Colombia, El Salvador y Rusia-, explica el 11% de todos los asesinatos cometidos en el mundo. Es el segundo consumidor de cocaína, después de EEUU, y junto a Colombia, México y Rusia lamentan la mayor cantidad de secuestros.

Absorbido por esta grave cuestión interna de conflictos urbanos, y hacinamiento poblacional, en amplios sectores de la sociedad el Estado carece de una autoridad legítima que pueda garantizar el bienestar de la población (en Río de Janeiro, la policía es responsable del 10% de las muertes anuales). Absorbidos en una lógica de guerra, de enemigo interno a destruir, lo identifican en el traficante de droga, el pequeño revendedor de la favela, pero no en los cómplices que ocupan cargos en la burocracia gubernamental. Por lo que la corrupción, y una débil presencia del gobierno central, facilitan un sólido comercio ilegal de armas.

El crecimiento descontrolado de las favelas genera numerosos problemas, relacionados con la infraestructura y la prestación de los servicios básicos, tales como alcantarillado, agua corriente, electricidad, transporte, recolección de basura y eliminación de residuos, y la

contaminación. Con el consiguiente aumento de la delincuencia y la inseguridad, vinculada a la desprotección de la población: demasiados gobiernos ignoraron las políticas sociales de educación y de salud, que sólo se convirtieron en prioridad, como expusimos anteriormente, con las presidencias de Fernando Cardozo y Luis Inacio *Lula da Silva*.

La experiencia exitosa del proyecto *"Favela bairro"*, parcialmente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, prueba que la represión en sí misma no arregla nada. Esta iniciativa urbaniza favelas, conecta al barrio, abre nuevas arterias pavimentadas que reemplazan a las callejuelas. *"Lleva servicios públicos, agua corriente, alcantarillado, recolección de residuos, e implanta una agencia para encontrar un empleo. El tráfico de drogas no desaparece de un día para el otro. Pero la población entra en un ciclo de integración al resto de la ciudad"* (de Almeida, 2007)¹⁰⁵.

La principal innovación es la acción del gobierno, punto de inflexión en la cuestión de la prevención de la delincuencia. El estado sigue siendo necesario, el gobierno debe complementar este tipo de respuesta, con la búsqueda de soluciones a largo plazo. Recuperando su presencia hegemónica en cuanto al uso de la fuerza, reconvertirse en la custodia de las personas, llevar a cabo sus funciones básicas. Para cortar el ciclo vicioso en el que las mayorías pobres se convierten en las principales víctimas de la inseguridad (*"el 50% de los robos declarados sucede en los barrios elegantes, pero la mayoría de los asesinatos se producen en las favelas"*, como escribe de Almeida).

Claro que esta amenaza no compromete sólo a Brasil. *"Latinoamérica es una de las regiones más inequitativas del mundo. Casi el 40% de su población, 205 millones de personas, vive en la pobreza, y poco menos de la mitad se encuentra en la indigencia. Presenta instituciones débiles, contrabando, narcotráfico, piratería, robo de autos, y*

¹⁰⁵La violencia afecta la estabilidad política y económica. La corrupción hace perder cerca del 10% del PBI cada año. Los problemas derivados de las actividades de bandas, narcotraficantes, traficantes de armas y secuestradores requieren de una activa colaboración y coordinación entre los países. (Calle, 2005).

sospechas de financiamiento del terrorismo internacional. Hoy son organizaciones sin ideología las que instrumentan la violencia, y las políticas implementadas no han logrado resolver el problema. La conflictividad aumenta y el apoyo a la democracia, se ha reducido. La gobernabilidad de los sistemas políticos es precaria." (Rojas Aravena, 2008).

Este crucial panorama obliga a reconocer que ningún Estado posee los recursos para poder para enfrentar por sí solo las amenazas globales. Por lo que la cooperación se constituye en una herramienta vital para el establecimiento de un *sistema multilateral efectivo y así mantener la seguridad internacional.*

Narcotráfico, terrorismo, y crimen organizado. Amenazas que aparecen como las prioritarias en todas las subregiones. Esta violencia, resultado del accionar de la criminalidad transnacional, amenaza la estabilidad y la capacidad de gobernabilidad democrática, cuando se producen en un contexto de debilidad del Estado, y de incapacidad de control efectivo sobre el territorio nacional, y genera altos costos para los países, estimados por el BID 10% del PIB en Brasil y 15% en México.

Sus causas se vinculan a situaciones de exclusión, segregación y marginación, a la escasa movilidad social, la falta de esperanzas, el fácil acceso a armas livianas y la persistencia de ciertas prácticas culturales y tradiciones sociales, entre otros factores. *"Mayor desigualdad genera mayor polarización y más violencia social, medida en el número de homicidios y en los índices de robos. La respuesta de las elites a estos problemas es involucrar a las Fuerzas Armadas"*¹⁰⁶.

Un fragmento de una entrevista hecha a Paulo César Marcola, líder del Primer Comando de la Capital (PCC), de una de las mayores organizaciones criminales del país, sirve la ejemplificar:

¹⁰⁶ Como sostiene Rojas Aravena, se requiere "una reforma global del área de justicia y seguridad, que incluya los tribunales, las cárceles, la defensa, la policía y la inteligencia, además de la seguridad privada. Evitar las respuestas militarizadas a los conflictos sociales, para lo cual es necesario implementar políticas sociales y de prevención que eviten criminalizar a los pobres y a los jóvenes".

“¿Solución? No hay solución. La idea de “solución” es un error. ¿Has mirado en el tamaño de las favelas de Río? ¿Ha estado en un helicóptero sobre la periferia de Sao Paulo? ¿Cómo solución? Sólo vienen con muchos miles de millones de dólares gastados en forma organizada, con un funcionario gubernamental de alto nivel, un inmenso desarrollo político, económico, la revolución en la educación, urbanización general y todo estaría bajo la batuta casi una dictadura ilustrada, que saltó sobre la parálisis burocrática secular, que pasa sobre el Legislativo cómplice.

No, debería haber una reforma radical del proceso penal del país, comunicación y entendimiento entre policías municipales, estatales y federales. Y todo esto costaría miles de millones de dólares e implican un profundo cambio psicológico en la estructura política del país. En otras palabras: es imposible. No hay una solución.

Somos crueles y sin misericordia. Nuestras armas y productos son globales. No olvidamos quienes son nuestros clientes. Ustedes nos olvidan cuando pasa el brote de violencia¹⁰⁷.

12.1. Debilidad institucional y violencia cotidiana

En términos absolutos, Brasil es el primer país del mundo en número de homicidios provocados por arma de fuego. Si se toman como parámetro los homicidios por número de habitantes, la situación sólo es peor en El Salvador, Venezuela y Sudáfrica. Buena parte de las armas incautadas por las fuerzas de seguridad regresa tarde o temprano a las manos de los narcotraficantes.

Según la Organización Mundial de la Salud, el grupo etario de hombres entre 10 y 29 años en Brasil tiene una tasa de 59,6 homicidios por cada 100,000 habitantes. La abrumadora mayoría de esos homicidios son cometidos por armas de fuego. Universalizando la tasa de mortalidad

¹⁰⁷Entrevista con el líder del PCC, Marcola, El GLOBO, 23/05/2006

causada por homicidio doloso, para la primera década del 2000, un altísimo 29.3 cada 100.000¹⁰⁸.

Según una investigación del desaparecido especialista Pablo Dreyfus, en Brasil circulaban 17 millones de armas de fuego, de los cuales el 90% está en manos de la sociedad civil, legal o ilegalmente. El dato es preocupante, sobre todo si se tiene en cuenta que hasta el submundo del crimen han llegado 3,9 millones de esas armas, el 86% de fabricación brasileña¹⁰⁹.

En Brasil el problema mayor del narcotráfico se concentra en Río, una zona urbana, y su negocio minorista fue manejado entre grandes organizaciones criminales: el Comando Vermelho (CV), Amigos dos Amigos (ADA) y el Terceiro Comando. El poder territorial del narco se ha podido desarrollar más que en otras partes de Brasil porque tiene morros superpoblados, en los cuales reina la marginalidad, y a los que las fuerzas de seguridad no pueden acceder fácilmente, muy cerca de los barrios de clase media y alta que son los principales consumidores de las drogas¹¹⁰.

Para intentar aniquilar el dominio que el narco o el crimen organizado tenía sobre todo en las favelas, el Gobierno del Estado de Río de Janeiro desarrolló una novedosa estrategia. Lanzó en septiembre de 2009 una ofensiva a cargo del Batallón de Operaciones Especiales (BOPE) de la policía militar. Durante tres meses, los soldados persiguieron a los criminales con el objetivo de detenerlos, liquidarlos o forzarlos a abandonar la favela.

Una vez consumada la primera fase, desembarcó en la gigantesca favela Ciudad de Dios una Unidad de Policía Pacificadora, que ocuparon el espacio dejado por los narcos. Su misión, de duración ilimitada, consistía

¹⁰⁸Situación de salud en las Américas. Indicadores básicos, OPS, 2004, Observatorio de Desarrollo, UCR, e Informe Mundial sobre la Violencia OPS/OMS, 2003.

¹⁰⁹ "Río o la guerra sin cuartel", Francho Barón, El País, Madrid, 19/10/2009

¹¹⁰ "Una lucha distinta a la de México y Colombia", El País, Madrid, 22/11/2010

en marcar presencia y garantizar el buen desarrollo de la tercera fase: la entrada del poder público con sus servicios sociales¹¹¹.

Otro sector de la ciudad muy comprometido era el barrio conocido como "Complejo del Alemán", un conglomerado de más de diez favelas, donde viven alrededor de 50 mil personas en la región norte de Río. También allí se hizo sentir el cambio de estrategia: quedó completamente cercado por 800 hombres del ejército altamente entrenados (500 de ellos con experiencia en las misiones de Haití, donde ejercieron funciones de policía en zonas de conflicto), además de otros tantos policiales militares. Su función era controlar todos los accesos a la favela.

Adentro de esa geografía irregular y sombría, estratégicamente ubicados, se ubicaron 240 policías militares de elite, el tan temido BOPE. Durante toda la tarde tres helicópteros blindados (dos del ejército, uno de la policía) sobrevolaron la favela. Tanques de guerra, además de tanquetas y blindados de la marina, participaron de la operación¹¹².

Así, la ciudad emblema del país, respondía a la violencia del narcotráfico con 21.000 hombres fuertemente armados, y un despliegue militar propio de un estado de guerra. Se trataba de una respuesta desmedida aunque altamente disuasoria, que consiguió por primera vez poner en evidencia la faceta más débil y desarticulada de los narcos¹¹³.

¿Qué había ocurrido anteriormente? Pujas entre bandas, y de bandas criminales con el Estado, con saldos de centenares de muertos, y organismos de seguridad pública humillados por los delincuentes.

En 2006, por ejemplo, 200 integrantes del Comando Vermelho invadieron desde su base, en Sao Joao, el morro de Macacos para apoderarse de los puestos de venta de droga controlados por una banda

¹¹¹ "Ciudad de Dios, por fin en paz", Francho Barón, El País, Madrid, 17/09/2009

¹¹² "El ejército entra en la guerra de la policía", Eric Nepomuceno, Página/12, 16/9/2009

¹¹³ "Río se rebela contra el 'narco'", Francho Barón, El País, Madrid, 27/11/2010

rival, Amigos dos Amigos (ADA). Macacos era una de las 300 favelas de Río, ocupadas y controladas por el narcotráfico. El choque del Comando Vermelho y ADA provocó casi 50 muertes y una de las bandas, con armas pesadas, derribó un helicóptero de la policía militar (PM) y provocó la muerte de tres uniformados.

Ese mismo año, el 12 de mayo, la mayor banda de narcos de San Pablo (PCC) lanzó una ofensiva de cuatro días en la principal ciudad brasileña; murieron 150 personas, entre ellos 40 policías militares, 82 ómnibus fueron incendiados y 17 bancos fueron asaltados. El problema de la seguridad en Brasil, cuya punta de lanza es la acción del crimen organizado, no era la capacidad militar del PCC o el Comando Vermelho, sino la fragilidad y ausencia del Estado¹¹⁴.

Otros casos que demuestran esa fragilidad y ausencia:

- Una jueza brasileña reconocida por actuar con firmeza contra la mafia policial y los escuadrones de la muerte de Río de Janeiro fue acribillada a balazos. Pese a que ya había recibido amenazas, no tenía custodia. Patricia Acioli tenía 47 años, y tres hijos. Sicarios la encerraron cuando llegaba a su casa en Niteroi, una ciudad cercana a San Gonzalo, y le dispararon 16 veces. Las pistolas usadas en el crimen de la magistrada eran calibre 40 y 45, usado por las policías de Río¹¹⁵.
- El Movimiento Río de Paz realizó en 2010 una puesta en escena frente a la legislatura carioca para recordar a las 17.000 víctimas mortales de la violencia ocurridas desde 2007. La ONG buscaba saber también cuántos de los 9.728 desaparecidos resultan realmente desaparecidos, y cuántos son más bien víctimas ocultas de la violencia.
- De los 1.458 policías asesinados en Río de Janeiro entre 2000 y

¹¹⁴ "El "otro Brasil" lanzó una nueva ofensiva en Río de Janeiro", Jorge Castro, Clarín, 25/10/2009

¹¹⁵ "Acribillan a una jueza reconocida por su lucha contra el crimen organizado en Río", Clarín, 12/08/11

2010, 1.147 fallecieron cuando no estaban de descanso, más que los muertos en acto de servicio. Muchos de esos policías acaban atrapados, en efecto, en juegos sucios, cómplices de las bandas de narcotraficantes a los que facilitan armas y suelen ser víctimas de sus mismas ilegalidades¹¹⁶.

- Grupos de paramilitares extorsionan a vecinos a cambio de seguridad, emulando en violencia y capacidad de chantaje a los propios traficantes de droga. El resultado: pánico y preocupación entre la población. Estos grupos, formados por ex agentes y actuales miembros de diversos cuerpos de seguridad del Estado¹¹⁷.
- En un septiembre de 2009 de extrema violencia Bahía estuvo en guerra, acorralada por la violencia. Grupos de narcotraficantes acorralaron la ciudad: pánico de una ciudad desorientada, 10 muertos a manos de la policía, más de 30 heridos y 16 autobuses públicos incendiados. Los traficantes de droga secuestraron omnibus en pleno día, bajaron conductores y pasajeros, y los prendieron fuego. Sumado a la violencia sexual, con más de cien casos de violación al mes. Los narcos decidieron hasta el toque de queda, cuando lo desearon, obligaron el cierre de comercios y a los ciudadanos a encerrarse con miedo en sus casas¹¹⁸.
- Un grupo criminal dinamitó en 2008 una comisaría en Botucatú, San Pablo, para eliminar los archivos de denuncias. Algunos edificios y residencias aledañas al cuartel policial, que quedó totalmente destruido en la explosión, corren peligro de derrumbe.

¹¹⁶ "17.000 piedras blancas para recordar las víctimas de la violencia en Río", Juan Arias, El País, Madrid, 12/05/2009

¹¹⁷ Armas bolivianas en las favelas, El País, Madrid, 5/8/2008

¹¹⁸ "Bahía, tomada por los narcotraficantes", Juan Arias, El País, Madrid, 12/09/2009

12.2. Ejecuciones extrajudiciales

Ejecuciones extrajudiciales frecuentes, grupos de extorsión parapoliciales que actúan a su libre albedrío, informes policiales que omiten información o que directamente falsean la realidad, manipulación de los escenarios de los crímenes, ausencia de investigaciones mínimamente creíbles y, como consecuencia de todo lo anterior, impunidad casi total para los policías que incurren en violaciones flagrantes de los derechos humanos más elementales, como el derecho a la vida.

Estas son las constataciones a las que llega Human Rights Watch (HRW) en el contundente informe de 122 páginas que analiza el enquistado problema de la brutalidad policial en las dos mayores capitales brasileñas. La organización denuncia que las autoridades de Río de Janeiro y San Pablo manejan una lógica errónea de que seguridad pública y respeto a los derechos humanos son prioridades enfrentadas.

HRW suma a todo lo anterior un fenómeno de máxima gravedad: las ejecuciones extrajudiciales y el encubrimiento de esos asesinatos por parte de los propios cuerpos de seguridad.

Amparados bajo la figura de "actos de resistencia", la Policía de Río de Janeiro se ha convertido en la más eficiente máquina de matar. En 2008, la capital carioca registró la muerte de 1.137 personas en supuestos enfrentamientos con las fuerzas de seguridad. Para tener una idea de la dimensión de la violencia policía, basta señalar que supera en 6 veces la letalidad en San Pablo, donde la policía no puede ser considerada de las más humanas del mundo. El año pasado allí hubo 431 ejecuciones por "resistencia a la autoridad", lo que da un promedio de 1,04 por cada 100.000 habitantes¹¹⁹.

En diez áreas de la ciudad que se encontraban bajo el control policial los agentes liquidaron a 825 individuos en presuntos "autos de

¹¹⁹ "Denuncian que la policía de Río mató seis veces más que la de San Pablo", Eleonora Gosman, Clarín, 9/3/2010

resistencia", mientras que sólo se contabilizaron 12 bajas de efectivos en esos mismos enfrentamientos. Por cada muerte a manos de los policías se produjeron 23 detenciones¹²⁰.

12.3. Presencia *fundamentalista* en la Triple Frontera

Los atentados terroristas del 11-S impactaron en la agenda internacional brasileña en cuanto al vínculo entre operaciones ilícitas en la Triple Frontera, como fuente de financiación del terrorismo internacional. Algo que no prosperó, y fue rechazado tanto por la diplomacia, la burocracia militar, y la de defensa.

Brasil, frente a las presiones de EE.UU. para colaborar en su "guerra contra el terror", resolvió darle una solución diplomática: optó por evocar el TIAR, como el instrumento existente más adecuado para tratar el tema. Buscó valerse de la inactividad de ese tratado para escapar de cualquier nuevo compromiso y, de las cuestiones que involucran directamente a América del Sur dentro de la política de EE.UU. de combate al terrorismo, aceptó colaborar en pocas. Al tiempo que no se aceptó adoptar una política de vigilancia severa en su frontera con Argentina y Paraguay, y rechazó clasificar a las FARC como terrorista.

Para EE.UU., la preocupación era la importante presencia de Hezbolá mantiene en la región. Con los ataques en Nueva York y Washington, una nueva y urgente preocupación fue si Al Qaeda era activa dentro del pequeño segmento de fieles musulmanes en América Latina (y que sean utilizados para atacar EE.UU.). Las denuncias abundaron, pero ninguna prueba. De hecho la organización mostró mucho menos interés en América Latina (que conoció la barbarie del terrorismo fundamentalista con Hezbolá, cuando atacó en 1992 la embajada de Israel en Buenos

¹²⁰ "Human Rights Watch denuncia ejecuciones extrajudiciales en Brasil", Francho Barón, El País, Madrid,

Aires, y en 1994, con la destrucción, también en la capital argentina, de la AMIA-) que el puesto en otras regiones del mundo.

Incluso si la presencia de Al Qaeda en América Latina es casi inexistente, la vigilancia fue fuerte, sobre todo a instituciones religiosas, de beneficencia, y ONG´s que han servido en ocasiones como cobertura para la expansión de la red. Entidades que casi ni están activas en América Latina como lo están en otras regiones. *"No hay pruebas de que Al Qaeda coopere en América Latina con Hezbolá. Al Qaeda puede reclutar musulmanes de origen hispano para encubrir la actividad terrorista en EE.UU. dentro de la gran comunidad latina. Mientras que para Hezbolá el objetivo principal en América Latina parece ser la recaudación de fondos, lo mismo vale para Hamas, con bajo perfil en la zona, que nunca ha atacado en América Latina, y si ha centrado su orientación contra los israelíes dentro de Israel y en territorios ocupados"*¹²¹.

Estas diferencias en la percepción de la gravedad de la amenaza terrorista revelan los conflictos para el control de una frontera muy problemática. Contrapunto con el que Brasil clarifica su postura, y se manifiesta también en otros ámbitos, como en la abstención en la Asamblea de la Interpol, de fines de 2007, en donde la postura de Brasilia fue definir a las FARC como grupo insurgente y no como terroristas.

El Gobierno brasileño si colabora plenamente en el campo operativo con las agencias antiterroristas de Estados Unidos. Así se desprende de los telegramas enviados por la Embajada de Estados Unidos en Brasil a lo largo de los últimos años. Los despachos diplomáticos admiten, además, que aunque los medios de comunicación prestan atención relevante a la Triple Frontera, la principal preocupación de los servicios de inteligencia

¹²¹ Mientras que el Depto. De Estado de EE.UU. y el Congreso han argumentado que una combinación de actividades ilegales como el blanqueo de dinero, el tráfico de drogas, contrabando de armas y el terrorismo son ayudar por ayudar a la financiación sus actividades. Las autoridades locales insisten en que no existe ninguna prueba de actividad terrorista (Steinitz, 2003).

brasileños y estadounidenses se relaciona mucho más con la gran ciudad de San Pablo, donde se ha detectado "la presencia de individuos vinculados al terrorismo, en particular sospechosos extremistas suníes y algunas personas ligadas a Hezbolá"¹²².

La Policía Federal de Brasil tiene conocimiento de que una red de 20 militantes de Al Qaeda, y de otras cuatro organizaciones extremistas, viven en Brasil como ciudadanos comunes usando al país como base de sus operaciones. Aprovechan las brechas que dejan las leyes brasileñas para instalarse en el país; si bien la Constitución brasileña considera al terrorismo como crimen que no prescribe, no existió durante mucho tiempo una ley que castigue dicho crimen¹²³.

¹²² "EE UU y Brasil colaboran en secreto contra los islamistas", Soledad Gallego-Díaz, El País, Madrid, 6/12/2010
¹²³ "La policía de Brasil tiene pruebas de que Al Qaeda actúa en el país", Juan Arias, El País, Madrid, 3/4/2011

Conclusión

El modelo de inserción estratégica de Brasil en el plano internacional adquiere perfiles más claros durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con base en dos pilares fundamentales: la demarcación de la región sudamericana como área de influencia (a través de la integración regional), y el multilateralismo, en diversas áreas de actuación.

Esos cambios indujeron a Brasil a reorientar su estrategia en dos direcciones, ambas destinadas a ampliar las credenciales internacionales del país: fuerte adhesión a regímenes internacionales en el área de seguridad y prioridad a la dimensión subregional de su política exterior (MERCOSUR y América del Sur): la conformación de un escenario de “multipolaridad con integración cooperativa o selectiva”.

Así pues, considerando los tradicionales parámetros cuantitativos para medir el poder de un Estado, es decir, territorio, población, capacidad militar, PIB, recursos naturales, desarrollo y poder cultural, no caben dudas de que Brasil es el gran referente, y el único de la región en condiciones de pensarse en términos *globales*.

Cuenta con la ventaja, estimando variables de seguridad, de convivir en una región carente de conflictos interestatales, por lo que la capacidad militar no es un criterio demasiado relevante (más allá de constituirse en la potencia militar regional, la principal función de su fuerza militar es la vigilancia de las fronteras y, particularmente, de la Amazonia, incluyendo el control del narcotráfico y del crimen organizado, asumiendo funciones de restablecimiento del orden interno, y de participación en misiones internacionales de paz).

Hemos descrito en los diversos capítulos de la investigación tanto el status internacional de Brasil, como las potencialidades que posee para convertirse en jugador de la política global, y los problemas que le ponen freno a ese deseo. Sobre todo nos hemos enfocado en las amenazas no-

tradicionales, que ponen en peligro a las bases institucionales y sociales de un estado, no así exclusivamente su integridad territorial o soberanía.

Estas amenazas no implican una confrontación directa entre estados, sino que involucran a agentes que operan en distintas esferas no-estatales. Allí radica el carácter multidimensional de su tratamiento, ya que sumado a las amenazas militares, tenemos ahora a la seguridad de los estados en peligro también por amenazas vinculados a la estabilidad política, bienestar económico, armonía social, o problemas ambientales de diversa índole. Las fracturas sociales son facilitadoras para que distintos actores no estatales, en especial el crimen organizado con vínculos transnacionales, pongan en cuestión el monopolio legítimo de la fuerza del Estado.

Repasando los desafíos globales a la seguridad encontramos al terrorismo internacional, la producción y el tráfico de drogas, el lavado de dinero, las migraciones masivas y/o ilegales, el tráfico de personas, el contrabando de químicos, armas, tecnologías, riquezas naturales, y/o culturales, la circulación e introducción de sustancias peligrosas para la salud o la seguridad..., amenazas que no se presentan en forma aislada, sino vinculadas, asociadas o interdependiente, y que comienzan a afectar de una manera decisiva la integridad y los derechos de los individuos, de sus comunidades y de las instituciones nacionales.

Seguridad es ahora un concepto ampliado, que involucra factores que conducen a la inestabilidad interna y son fuentes de conflictos. Factores no vinculados a una agenda clásica de seguridad, pueden emerger del interior de los estados, y en principio no ponen en riesgo las relaciones entre estos últimos (aunque si llegan a gran escala este riesgo es cierto).

El daño al medio ambiente, la inmigración, el tráfico de drogas y armas, entre los varios analizados en estas páginas, han pasado a ser los temas más importantes en esta agenda, y casi todos ellos se han "secularizados".

Brasil, como otros países, dejó de tener su principal percepción de amenaza en las disputas interestatales. Pero se ve seriamente afectado por estas amenazas transnacionales.

En su intención de mostrar liderazgo, son los *problemas domésticos*, de orden estructural, los que le representan un serio obstáculo, tanto como a su intervención en Estados en crisis. La calidad de su democracia, de los derechos humanos, y del desarrollo social, dificulta su proyección exterior. Hasta el año 2003 fue el país con la distribución de ingresos y de tierra más desigual de las Américas. Recién con el gobierno de Fernando Enrique Cardoso comenzó una asignación más importante de recursos en esa área.

Sin dudas el período analizado marca un contraste severo con la historia en cuanto a ese compromiso con la redistribución de recursos hacia el desarrollo y crecimiento más equitativo del país. Lo que, a su vez, impidió aprovechar el potencial económico para proyectar poder en la región a falta de un mayor compromiso financiero.

Falta de recursos que, como vimos, disminuye las perspectivas de liderazgo regional, puesto que sin pagar los costes económicos que conlleva, sus vecinos difícilmente aceptan su protagonismo.

Esta profunda brecha entre los atributos que el nuevo papel de Brasil necesita y los recursos disponibles. Brecha que lleva a pensar que sus ambiciones van por delante de sus capacidades materiales, y que empieza a afrontar costes sociales, económicos, políticos y culturales de un liderazgo regional.

Enfrenta un pesado legado socioeconómico, político y cultural que precisa ser encarado antes de tornarse un líder realmente presentable y ejemplar delante de un mundo expectante. Hacer más en lo concerniente a la reducción de la exclusión social, dinamizar el crecimiento económico, continuar con el proceso de reformas del Estado democrático y avanzar con el desarrollo humano son tareas urgentes y necesarias.

Sin embargo, hay algo que está claro en la clase dirigente brasileña a la hora de formular su política exterior: la vocación del liderazgo, sea para integrar los países con mayor prestigio político por su tradición histórica, o por el tamaño de sus economías.

Brasil se presentaba como candidato natural a ese *status*, en función de su papel positivo en el contexto regional e internacional, como adherente estricto a las reglas del derecho internacional, y su respeto a las normas de la convivencia pacífica, del respeto a la soberanía y a los principios de la no interferencia en los asuntos internos y de la solución pacífica de controversias políticas entre los Estados. Aunque, como escribe De Almeida, “a falta de amenazas creíbles, percibidas o no, resta el papel accesorio que el país podría desempeñar en los esquemas de seguridad internacional bajo la égida de la ONU, hasta aquí de *peace keeping*, pero eventualmente también de *peace making*¹²⁴ .

Aun así, el hecho de que la presencia brasileña como poder regional no estuviera totalmente capacitada no impide una creciente proyección de sus intereses económicos y políticos en los temas y situaciones que involucran a América del Sur. Con ese afán, y el empuje de Brasil, la región amplió considerablemente su presencia en iniciativas multilaterales intervencionistas, ofrece más intervención de la que recibe, lo que le otorga un lugar peculiar en el *Gran Sur*, con espacios que se le abren en algunas mesas de negociación internacionales.

Ha asumido un papel activo y estabilizador en la política regional, región que ha crecido su importancia en las negociaciones comerciales mundiales, y que sus contactos con otras potencias regionales emergentes, sea el foro IBSA, el G-4, o el G-20, le dieron cierta trascendencia en el intento de reforma democrática de la ONU. Acciones que lo posicionan en un juego distinto al de sus vecinos regionales.

¹²⁴“Brasil en el escenario global: aspectos de su actual política exterior”, Paulo Roberto De Almeida, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2753356>

Siguiendo a Hirst y Soares de Lima, consideramos que la política exterior de Brasil es más que un instrumento de proyección de sus intereses nacionales: es el elemento conformador de una realidad nacional, regional y global cambiante que ofrece oportunidades y riesgos. Combina la aspiración de las elites de reconocimiento -por parte de las potencias centrales- de Brasil como potencia regional dentro del sistema internacional, y la defensa de los principios del derecho internacional y de la participación en organismos multilaterales.

En ese esfuerzo por proyectar valores y objetivos con potencial transformador de un status quo insatisfactorio, los primeros y mejores aliados de Brasil son sus vecinos inmediatos¹²⁵.

Finalizando, durante el mandato de Cardoso la diplomacia inició una revisión del comportamiento brasileño ante la región. Trató de construir su liderazgo en la zona a partir *deseguridad y estabilidad democrática*, estableciendo vínculos fuertes con los países vecinos y actuando como mediador en situaciones de crisis cuando fuera requerido para ello.

A partir del apoyo a los regímenes internacionales, la aceptación de la idea de la democracia como valor universal ayudó a que la diplomacia brasileña estableciese un consenso en torno a la vinculación entre democracia, integración regional y perspectivas de desarrollo nacional. Así, sin renunciar a los principios de no-intervención, trató de incluir en su agenda la defensa de la democracia, y actuar ante cada caso de crisis¹²⁶.

Desde la llegada de *Lula Da Silva*, en 2003, quedó incluida la *agenda social* como tema de los asuntos exteriores, la preocupación por la distribución desigual del poder dentro de las instituciones internacionales, y el refuerzo de las políticas encaminadas por su predecesor, *Fernando Enrique Cardoso*, como la adhesión a regímenes internacionales, sobre

¹²⁵ “Brasil y la recomposición de la geopolítica latinoamericana en los primeros años del siglo XXI, *Carlos Federico Domínguez Avila, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 6/5/2007*

¹²⁶ “Las estrategias de cooperación sur-sur en el marco de la política exterior brasileña de 1993 a 2007”, *Miriam Gomez Saraiva, Revista española de desarrollo y cooperación, 10/2/2009*

todo de derechos humanos, el control de tecnología sensible, y la no proliferación nuclear, sirvieron para recuperar la confianza internacional y la credibilidad (Hirst, Soares de Lima, 2006).

Para lo cual debe convencer a los demás socios acerca de que cualquier iniciativa de liderazgo brasileño toma en cuenta también su beneficio, y de que, por el peso y amplitud de sus propios intereses, tiene la capacidad de impulsar y sustentar procesos sin hegemonía hacia sus vecinos.

Brasil ha adquirido cierta independencia en los asuntos internacionales, ha reforzado el compromiso con la democracia y la constitucionalidad, coopera con los países vecinos, y con la seguridad hemisférica y global.

Pero existe una profunda brecha entre los atributos que el nuevo papel de Brasil necesita y los recursos disponibles.

Bibliografía

BARBOSA, Rubens. "AcuíferoGuaraní". O Estado de S. Paulo (22/11/05)
http://www.e-agora.org.br/imprimir.php?id=2968_0_3_0 12/09/2006

BATTAGLINO, Jorge. "Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. Instituciones, misiones e ideas".

CALLE, F, "La evolución reciente de las políticas y estructuras de defensa en el cono sur: Argentina, Brasil y Chile", *Revista Colección UCA*, N. 16 (2005).

CALLE, Fabián. "(Re)armando la región: ¿el regreso de las carreras armamentistas en Sudamérica?" Año III Número 32 Documentos CADAL. 2005

CALLE, Fabián. "La política de Defensa del Brasil en los tiempos de Lula: reforzando el pilar militar del buscado liderazgo regional".

CAEDOZO, Elsa. "Brasil y Colombia en la Agenda de Seguridad de Venezuela". Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales, 2006

COSTA VAZ, Alcides, *Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza*, Revista CIDOB d'afers internacionals, n.º 97-98, abril 2012, p. 175-187

DA SILVA, Eduardo. "Un callejón sin salida: El liderazgo de Brasil amenazado". Foreign Affairs Latinoamérica. 1999

DE ALMEIDA, Rodrigo. "Brazil: the shadow of urban war". 2007

DOMINGUEZ, Jorge. "Las Relaciones Contemporáneas Estados Unidos-América Latina: entre la ideología y el pragmatismo", en *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Ricardo Lagos (comp.), Buenos Aires: Edhasa, 2008.

DOMINGUEZ, Jorge; MARES, David; OROZCO, Manuel; PALMER, David Scott; ROJAS ARAVENA, Francisco; y SERBIN, Andrés. "Boundary Disputes in Latin America".United States Institute of Peace

FERRADAS, Carmen Alicia. "Environment, Security, and Terrorism in the Trinational Frontier of the Southern Cone".Department of Anthropology, Binghamton University, Binghamton, New York, USA *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 11: 417–442, 2004

FISHLOW, Albert. "U.S. Policy Towards the Hemisphere: New Ideas for a New Administration", U.S. - Latin America Policy Task Force, *Center for Hemispheric Policy*, 2007.

FLEMES, Daniel. "Brazil's Nuclear Policy From Technological Dependence to Civil Nuclear Power", 2006.

FLEMES, Daniel. "Creating a Regional Security Community in Southern Latin America: The Institutionalisation of the Regional Defence and Security Policies".German Overseas Institute, 2005

GRABENDORFF, Wolf, *Brasil: de coloso regional a potencia global*, Revista Nueva Sociedad n° 226, marzo-abril 2010.

GRATIUS, Susanne, "Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?", Working paper 35, *Fride*, 2007.

GRATIUS, Susanne; *"Brasil emerge como potencia regional y global"*; Investigadora Sénior de Paz, Seguridad y Derechos Humanos de la Fundación FRIDE; 2008

GUAQUETA, Alexandra y PEÑA, Paula. "¿Qué pasa en la región andina? Dilemas y retos de seguridad" *Revista Nueva Sociedad*, Nro. 198

HIRST, Mónica. "La política de Brasil hacia las Américas", *Foreign Affairs Latinoamérica*. 2001.

HIRST, Mónica. "Relaciones internacionales y estudios regionales: balance y perspectivas".

HIRST, Monica, "Los desafíos de la política sudamericana de Brasil", *Nueva Sociedad*, N. 205: América Latina en tiempos de Chávez, septiembre/octubre 2006.

HIRST, Mónica, "La Intervención Sudamericana en Haití", *mimeo*.

HIRST, Mónica; LIMA SOARES, María Regina. "Brazil as an intermediate state and regional power", *International Affairs*, vol.82, n.1, 2006.

International Crisis Group Working to prevent conflict worldwide. "La droga en América Latina: perdiendo la lucha". Informe sobre América Latina N°25, marzo de 2008

KAY, Stephen; "Los hallazgos de petróleo en Brasil trae nuevos desafíos"; Econsouth; Atlanta; 2011

KLARE, Michel; *"Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global"*; Urano Tendencias; Barcelona; 2003

LAFER, Celso, "El mercosur entre el alca y la Unión Europea y las perspectivas para la relación Brasil-Alemania"; 1995

LECHINI, Gladys, GIACCAGLIA, Clarisa; "El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Lider regional o jugador global?"; Revista Problemas del Desarrollo, octubre-diciembre 2010.

LEONE PEPE, Lucía y SUZELEY, Kalil, Operaciones de paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, nº 1, 2005, pp. 57-71

LOWENTHAL, Abraham. "Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI". *Foreign Affairs En Español*, Enero-Marzo 2007

MALAMUD, Carlos; GARCIA ENCINA, Carlota. "¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?". Documento de Trabajo (DT) 31/2006. *Real Instituto Elcano* Área: América Latina – DT N° 31/2006 Diciembre de 2006

MANSILLA, Diego; "*Petroteras estatales en America Latina: entre la transnacionalización y la integración*"; La revista del Centro Cultural de la Cooperación; Enero/Abril, N° 2; p.9

MARQUEZ, Adriana. "A estratégia amazônica do Exército brasileiro e o surgimento de uma comunidade de segurança no Sul da América Latina". Hamburgo, Alemania, 2004.

NOLTE, Detlef; HOFFMAN, Bert. "Latin America's New Geopolitical Position and Its Implications for Europe", *GIGA*, 2007.

NOLTE, Detlef; "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis"; German Institute of Global and AreaStudies(GIGA); num. 30; 2006

PEREZ LLANA, Carlos, "Modelos Políticos Internos y Alianzas Externas" en América Latina: ¿Integración o Fragmentación?, Ricardo Lagos (comp.), Buenos Aires: Edhasa, 2008.

PINHEIRO, Leticia; "*Política Externa Brasileira. 1889-2002*"; Rio de Janeiro; Editorial Zahar; 2004

ROJAS ARAVENA, Francisco. "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad". Revista Nueva Sociedad No 213, enero-febrero de 2008

ROMERO MENDEZ, Carlos; OTALVORA, Edgar; CARDOZO, Elsa y JACOME, Francine. "Venezuela en el contexto de la seguridad regional". Venezuela, 2007.

RUIZ FERREIRA, Carlos Enrique, *Brasil como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el periodo 2010-2011*, Friedrich Ebert Stiftung, Policy paper 42, Mayo 2012.

RUSSELL, Roberto; CALLE, Fabián. "La periferia turbulenta como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina".

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel. "El lugar de Brasil en la política exterior argentina, Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos". Fondo de Cultura Económica, 2003.

SAAVEDRAMELENDEZ, Sergio, *Balanço de política externa 2003-2010*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil(www.itamaraty.gov.br)

SANTIZO, Carlos. "The Gordian Knot of Brazilian Foreign Policy: Promoting democracy while respecting sovereignty". Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Volume 16, Number 2, July 2003

SENNES, Ricardo; ONUKI, Janina y DE OLIVEIRA, Amancio. "La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica". Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 18. N° 3-4, pp. 3-26

SENNES, Ricardo; "La inserción económica internacional de Brasil: desafíos del gobierno de Dilma Rouseff"; Revista CIBOD; n° 97-98; 2012

STEINITZ, Mark. "Middle East Terrorist Activity in Latin America". Policy Papers on the Americas Volume XIV, Julio 2003.

TURZI, Mariano, *¿Qué importancia tiene el BRIC?*, Estudios Internacionales 168, Universidad de Chile, 2011, pp 87-111

TOKATLIAN, Juan Gabriel. "La desconcertación sudamericana", Nueva Sociedad, N 176: Entre La globalización y El multilateralismo cooperativo, 2001.