

Universidad Torcuato Di Tella  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Alumno: Esteban Masuelli

Tutor: Jorge Battaglino

**Hegemonía consensuada: el caso de Brasil y el Consejo de Defensa  
Sudamericano**

Firma del tutor:

Junio, 2015

## **Abstract**

El siguiente trabajo buscará trazar un puente entre la teoría de la hegemonía consensuada, elaborada por Burges para describir los años de Cardoso en los que Brasil ejerció un estilo de liderazgo no estructural que se caracterizaba por la búsqueda de consenso detrás de un proyecto regional mutuamente beneficioso a través del consentimiento, y el regionalismo post-liberal de la era de Lula y los gobiernos de la llamada “nueva izquierda” en el cual la integración regional trascendió la esfera económica y logró, en ciertos aspectos, grandes avances en áreas políticas a través de la creación de organizaciones multilaterales como UNASUR. El estudio de caso estará provisto por el Consejo de Defensa Sudamericano cuya creación guarda estrecha relación con este nuevo tipo de regionalismo.

## Índice

Introducción.....	1
Capítulo I	
Hegemonía consensuada.....	5
Liderazgo bajo el gobierno de Cardoso.....	7
Liderazgo bajo el gobierno de Lula.....	11
Capítulo II	
Defensa, autonomía y regionalismo.....	16
Estrategia Nacional de Defensa (2008).....	18
El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS).....	20
Capítulo III	
El plano operativo.....	25
Avances domésticos.....	26
1. Organismos Internacionales.....	26
2. Autonomía industrial.....	30
3. Amazonas.....	33
Planes de acción del CDS.....	37
Conclusión.....	43

## Tesis de licenciatura UTDT

### Introducción

El presente trabajo investigará la relación entre el ascenso brasileño de la última década y la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Problematizará la naturaleza de este ascenso y discutirá el rol que Brasil ocupa a nivel regional. A partir de la definición de este ascenso se indagará sobre las razones brasileñas para la creación de un órgano de cooperación y consulta en materia de defensa dentro del marco de UNASUR.

Para llevar esto a cabo usaré trabajos que debatan el significado de liderazgo y sus implicancias para la región. Asimismo discutiré con los autores que debatan acerca de la naturaleza del ascenso brasileño a nivel regional. Por último me remitiré a las sucesivas doctrinas de defensa brasileña para analizar la estrategia de acercamiento regional perseguida por Brasil.

El primer capítulo de este trabajo definirá el rol que Brasil ha ejercido en la región durante las administraciones de Cardoso y Lula y distinguirá dos fases en el ascenso brasileño caracterizadas por distintas metas en los procesos de integración impulsados por Brasilia. El segundo capítulo traza un puente entre el regionalismo y la política de defensa brasileña y el tercero analiza el plano operativo del CDS para poder ver si es posible ubicarlo dentro de un proyecto de hegemonía.

A partir de la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría se produjeron tres cambios significativos de manera paralela en América del Sur: democratización generalizada, la reducción de la influencia militar en la política y las reformas neo-liberales junto a la internacionalización de las economías. La presencia estadounidense en la región se tradujo en el apoyo a la promoción de los valores democráticos y liberales en Sudamérica. La consolidación de los regímenes democráticos en América del Sur fue acompañada de tratados regionales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991) que favoreció el libre comercio entre los países

del sur. El principio de integración que rigió en este acuerdo fue comercial, es decir, se diversificarían los socios económicos pero el aliado estratégico seguiría siendo el mismo. Muestra de esto fue el largo periodo de “relaciones carnales” con Estados Unidos que caracterizó a la Argentina durante el gobierno de Carlos Menem siguiendo una doctrina que Carlos Escudé llamó *realismo periférico*<sup>1</sup>.

Paralelamente Brasil, histórico aliado estadounidense en gran parte debido a las complementariedades de sus economías, estaba persiguiendo fines antagónicos con respecto a la región y a Washington. Varun Sahni asegura que el distanciamiento de Estados Unidos ha sido perseguido enérgicamente en los últimos años por las administraciones de Fernando Enrique Cardoso y Luiz Inacio Lula da Silva<sup>2</sup>, en lo que Juan Gabriel Tokatlian explica como “un proceso de sudamericanización en la diplomacia brasileña”<sup>3</sup>.

El fin de los gobiernos neoliberales y el llamado giro a la izquierda de muchos gobiernos de la región significó por un lado el alejamiento ambiguo del liderazgo de Estados Unidos en el hemisferio occidental que combinó una retórica fuertemente anti-norteamericana y una aquiescencia a los viejos tratados de la guerra fría como el TIAR y la Junta Interamericana de Defensa<sup>4</sup> y por otro un incipiente desarrollo de lo que Tokatlian llama “complejo integracionista” que combina “la integración (en su acepción predominante), la cooperación, la unión, la concertación, el regionalismo y el multilateralismo”<sup>5</sup>, ambos factores favorecieron un estímulo al acercamiento regional que se diferencia mucho a la de la década de los 90. La impronta de este acercamiento pone el énfasis en la integración política en lo que algunos analistas coinciden en

---

<sup>1</sup>Escudé, C (2009) “Realismo periférico: una filosofía de policía exterior para Estados débiles”, *Universidad del CEMA Serie Documentos de Trabajo* Nro.406 accedido desde <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/406.pdf> el 15/06/2015

<sup>2</sup> Sahni, V (2007) “¿Ancla flotante o plataforma de lanzamiento? Dinámica regional de los poderes emergentes” en *India, Brasil Sudafrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.

<sup>3</sup>Tokatlian, J.G. y Russell, R. (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica

<sup>4</sup>Tokatlian explica en *La política exterior de América Latina ¿Un reordenamiento?* La paradoja de que ningún país del ALBA se haya retirado del TIAR ni haya denunciado a la JID

<sup>5</sup>Tokatlian, J.G (2012), “Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate” en *Desarrollo económico* vol. 51 N° 204.

llamar una “integración post-liberal”<sup>6</sup>.

Previo a este período de integración se sucedieron tres cumbres suramericanas que tocan temas de seguridad y defensa desarrolladas entre 2000 y 2004. En la primera de estas cumbres (Brasilia) se anuncia una “Zona de Paz” suramericana y se aborda el problema de las “drogas ilícitas y delitos conexos” de acuerdo con el paradigma desarrollado por EEUU de la “guerra contra las drogas” y el Plan Colombia además de llamarse a la cooperación entre países para combatir el crimen organizado. En la segunda cumbre (Guayaquil) se aprueba la “Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana”, por la que se proscribe el uso o amenaza del uso de la fuerza entre Estados y las armas de destrucción masiva. La tercera cumbre (Cusco) da origen a la Comunidad Suramericana de naciones (CSN) luego llamada UNASUR (Sanahuja y Montenegro Escanez, 2014).

Los orígenes de UNASUR se remontan, pues, al año 2000 y la primera Cumbre Presidencial de América del Sur aunque estos inicios fueron pensados en clave liberal y los esfuerzos se concentraron en forjar un área de libre comercio sudamericana (ALCSA). El cambio de nombre de la CSN a UNASUR “puede ser considerado como una forma de dejar atrás la identidad anterior que el proceso de integración había adquirido con los gobiernos neoliberales y de crear una identidad nueva que favorecía el ambiente político en la región”<sup>7</sup>. UNASUR nace en marzo de 2008 gracias al impulso de Brasil y propone una plataforma para el diálogo político, el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa y la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana<sup>8</sup>. Es el primer organismo en la región de gobernanza

---

<sup>6</sup>Sanahuja, J.A. y Verdes-Montenegro Escáñez, F.J. (2014) “Seguridad y defensa en Sudamérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR” en *Anuario de integración 10*, accedido desde <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/19-Sanahuja-Montenegro.pdf> el 15/06/2015

<sup>7</sup>Ganem, M (2014) UNASUR: “Construyendo la identidad sudamericana” en Bagley, B. M. y Defort M. (Eds.). *¿La hegemonía norteamericana en declive? El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del siglo XXI*. Colección El sur es cielo roto. Cali, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi

<sup>8</sup>UNASUR, *Objetivos específicos*, accedido desde <http://www.unasursg.org/node/48> el 15/06/2015

regional que supera la frontera de la integración económica para crear una agenda regional que incluya temas de política, medio ambiente, energía y seguridad.

A la luz de las crisis bilaterales entre Ecuador y Colombia y Venezuela y Colombia se crea el Consejo de Defensa Sudamericano, una propuesta brasileña para crear una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa que en ese momento respondía a la coyuntura de crisis existente. El proyecto de Brasil, sin embargo, respondía también a la búsqueda de proyectarse como líder regional y consolidar su aspiración de larga data de ganar reconocimiento internacional de acuerdo a su autopercepción como un “país grande” (Lima y Hirst, 2006) para alcanzar metas globales de largo plazo como un asiento permanente en el CSONU y tener un papel clave en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC.

El ascenso brasileño es innegable, algo que queda en evidencia al considerar tanto en términos absolutos como relativos a este país con el resto de sus vecinos más próximos (primero en gastos militares, primero en efectivos militares, primero en PBI, primero en población y segundo en producción de petróleo)<sup>91011</sup>. Sin embargo muchos autores dudan que ese ascenso pueda traducirse en un liderazgo efectivo en el sentido de que Brasil pueda “comandar”, por usar un término pretoriano, una coalición de países como un bloque y cuestionan la capacidad de Brasil de consolidar y transformar su región en una zona de crecimiento y paz<sup>12</sup>.

América del Sur es el espacio natural para la proyección del poder Brasileño. Este trabajo toma

---

<sup>9</sup>IISS, *The Military Balance 2015*, accedido desde

<http://www.iiss.org/en/publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2015-5ea6/mb2015-08-latin-america-acdd> el 15/06/2015

<sup>10</sup>IBGE, *PBI*, accedido desde

[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2093](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2093) el 15/06/2015

<sup>11</sup> Países por producción de petróleo, *Wikipedia*, accedido desde

[http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses\\_por\\_producci%C3%B3n\\_de\\_petr%C3%B3leo](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_por_producci%C3%B3n_de_petr%C3%B3leo) el 15/06/2015

<sup>12</sup>Sahni, V (2007) ¿Ancla flotante o plataforma de lanzamiento? Dinámica regional de los poderes emergentes en *India, Brasil Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires, Libros del Zorzal

como centro de su análisis la manera en que Brasil lo hace. De esta manera se tomará al Consejo de Defensa Sudamericano como estudio de caso para analizar la política exterior brasileña con respecto a la región y las características del ascenso brasileño.

## Capítulo I

### Hegemonía consensuada

El orden post-guerra fría abrió espacios para otros estilos de liderazgo que no se basan únicamente en factores materiales y coercitivos sino que remiten a las capacidades de algunos estados de formar coaliciones y generar consenso, Ikenberry explica cómo estos nuevos liderazgos dependen menos en la habilidad de comandar tropas y enfrentar enemigos que en la habilidad de formar coaliciones y aprovechar oportunidades para consensuar.<sup>13</sup> Si bien existen algunos estados capaces de establecer un liderazgo estructural y afrontar los altísimos costos que derivan del mismo, esta no parece ser la realidad para la mayoría de los países con metas a nivel sistémico que busquen incidir en la configuración del orden global.

Sean Burges establece una categoría de liderazgo que es similar a la idea de hegemonía gramsciana. Para el filósofo italiano un proyecto hegemónico se verá debilitado si apoya su legitimación en el uso de la fuerza en vez de en el consentimiento (es decir si su liderazgo es estructural, no será tan legítimo) (Burges, 2006). Siguiendo esta idea, Burges incorpora la noción de “hegemonía consensuada” para caracterizar la política exterior brasileña de la post-guerra fría (Burges2008), un estilo de liderazgo no excluyente y de no suma cero que tiende a articular un proyecto beneficioso para todas las partes aun cuando ese proyecto resigne parte de su propio interés nacional.

El liderazgo es entonces definido como capacidad de influencia más allá de los atributos materiales y de poder estructural imprescindibles para la literatura realista. No es definida como la capacidad de suprimir el disenso sino más bien como la capacidad de persuadir seguidores dentro de un proyecto mutuamente beneficioso.

---

<sup>13</sup>Ikenberry, G.J. (1996) “The Future of International Leadership” en *Political Science Quarterly* Vol.111 No.3 accedido desde <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=0ff320e5-a7ac-4072-88cf-b3252f6f7db4%40sessionmgr198&vid=5&hid=102> el 15/06/2015

Según Burges existen tres elementos fundamentales para determinar si un estado está volcado hacia un proyecto de liderazgo consensuado. El primero consiste en la diseminación de una visión acerca de cómo deben organizarse un determinado conjunto de relaciones. El segundo elemento consiste en el inicio de una dialéctica profesor-alumno en la que se concede cierto control sobre las ideas originales a otros estados para que las distintas metas de los actores sean absorbidas dentro de un proyecto común. El tercer elemento es el éxito que consiste en la instancia en que cada uno de los seguidores consienta autónomamente el proyecto y profundice el desarrollo de las ideas (Burges2006). El éxito de este tipo de liderazgo depende en gran medida de la manera en que los distintos actores y potenciales seguidores respondan a la “oferta” de liderazgo.

El estilo de liderazgo conceptualizado por Burges será exitoso sólo en la medida en que existan situaciones específicas que generen demanda de liderazgo por parte de los distintos actores dentro del proyecto hegemónico. De esta manera la lógica de interacción resultante será cooperativa y se avanzará en la construcción de un proyecto en el cual el líder logre expresar la voluntad de los seguidores y no viceversa. Existen tres maneras en que estos potenciales seguidores pueden responder: alineamiento, balance o resistencia. Solo el primer tipo de respuesta da lugar a la existencia de liderazgo (Malamud, 2011).

### **Liderazgo bajo el gobierno de Cardoso**

Como hemos dicho previamente el período de sud americanización de la política exterior brasileña comenzó durante el gobierno democrático de Fernando Henrique Cardoso. Durante su gobierno la administración se dedicó a forjar una idea de liderazgo no coercitivo con la región. Lo que se buscó fue desarrollar un proyecto inclusivo de cooperación con los demás estados a través de la transferencia de propiedad de un proyecto continental en lo que Burges definió como un “liderazgo sin palos ni zanahorias”<sup>14</sup>. Esta primera fase de desarrollo de un proyecto de

---

<sup>14</sup>Burges, S. (2006) “Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era”, 1992-2003 en *Bulletin of Latin American Research*, Vol.25, No.1 accedido desde

liderazgo, como se apreciará, gira en torno al incremento de la coordinación de políticas económicas y comerciales en la región pero servirá como puntapié para consolidar un proyecto de liderazgo con otras prioridades durante el gobierno de Lula.

En su texto Burges afirma que existieron dos factores que llevaron al gobierno brasileño a perseguir una estrategia de liderazgo consensuado. La primera tiene un componente histórico y es su aversión a la hegemonía entendida en términos realistas, es decir de ejercer un rol hegemónico que castigue la defección y premie la cooperación, sumado a la incapacidad material para hacerlo. El segundo factor tiene que ver con el tipo de proyecto que Brasil tenía en mente. La administración Cardoso quería afianzar a Latinoamérica como un proyecto geopolítico y geoeconómico pero los costos económicos que implicaban tal formación eran imposibles de pagar para un Brasil que estaba saliendo de una crisis de deuda de finales de la guerra fría<sup>15</sup>. La suma de estos dos factores fue decisiva para que Brasil se inclinara por un proyecto de hegemonía consensuada con la región.

El gobierno de Cardoso mantuvo una retórica que lo alejaba de las ideas de hegemonía. Cuestionados muchos miembros de su gobierno acerca de las aspiraciones brasileñas de constituirse en líder de la región, sus respuestas generalmente eran negativas y basaban sus respuestas en la asociación tradicional de liderazgo e imposición militar o dominación que este concepto acarrea<sup>16</sup><sup>17</sup>. Sin embargo en una entrevista posterior Fernando Henrique Cardoso afirma que “Esta era nuestra retórica. Detrás estaba la idea de que los verdaderos líderes no

---

<http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=0ff320e5-a7ac-4072-88cf-b3252f6f7db4%40sessionmgr198&vid=10&hid=102> el 15/06/2015

<sup>15</sup> *Ibidem*

<sup>16</sup> Chohfi, O.V. (2002) Secretario General de Itamaraty. Entrevista con Burges, S. 8 de octubre en Burges, S. (2006) “Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era”, 1992-2003 en *Bulletin of Latin American Research*, Vol.25, No.1 accedido desde <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=0ff320e5-a7ac-4072-88cf-b3252f6f7db4%40sessionmgr198&vid=10&hid=102> el 15/06/2015

<sup>17</sup> Lampreia, L.F. (2002) Entrevista del Ministro de Relaciones Internacionales y Embajador con Burges, S. 23 de septiembre en Burges, S. (2006) Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2003 en *Bulletin of Latin American Research*, Vol.25, No.1 accedido desde <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=0ff320e5-a7ac-4072-88cf-b3252f6f7db4%40sessionmgr198&vid=10&hid=102> el 15/06/2015

necesitan decir que están asumiendo el liderazgo”<sup>18</sup>

El gran desafío al liderazgo brasileño en esta época vino de parte de una iniciativa estadounidense que buscaba integrar al continente a un área de libre comercio americana (ALCA). La cumbre de Miami de 1994 marcó el inicio de las negociaciones para expandir el NAFTA a todo el continente. Para Cardoso, Mercosur significaba un espacio de polarización alternativa que generaría obstáculos para la penetración de Estados Unidos en Sudamérica<sup>19</sup>. Si Mercosur se quebraba, Brasil perdería el liderazgo regional y ALCA significaba precisamente esto. Sin embargo esta visión estaba lejos de ser unánime en la región. Argentina, durante el período de Carlos Menem, entabló estrechísimas relaciones políticas y comerciales con el país del norte. Tanto es así que envió fuerzas a la Guerra del Golfo en 1991 y en el año 1998 Estados Unidos se lo agradeció designando a nuestro país como único gran aliado fuera de la OTAN. El acceso de Argentina al ALCA suponía, entonces, la continuación lógica de su política exterior, algo que dejaría al Mercosur carente de apoyo y muy debilitado en su rango de acción. A pesar de esto, para 1994, el mercado brasileño para las exportaciones argentinas duplicaba al de Estados Unidos. “De esta manera Brasil, al encerrar a la Argentina a través de Mercosur, pudo con razonable éxito contener el entusiasmo inicial argentino durante las primeras etapas de las negociaciones del ALCA”<sup>20</sup>

Además de este “bloqueo” de carácter comercial, Brasil utilizó el Grupo de Río para generar un consenso entre los países latinoamericanos de entablar un acercamiento más autónomo a Estados Unidos.

La utilización de la presidencia *pro-tempore* brasileña de este grupo le aseguro una plataforma para la coordinación de los diferentes países de cara a la cumbre y usarla para “establecer una

---

<sup>18</sup>Burges, S (2014) Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question en *International Politics* Vol. 52 no. 2

<sup>19</sup> Poggio Teixeira, C.G.(2011) “Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 54 no. 2 accedido desde [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292011000200010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292011000200010&script=sci_arttext) el 15/06/2015

<sup>20</sup>Ibidem

posición común en la negociación económica”<sup>21</sup>. En vez de generar un antagonismo deliberado al ALCA el Grupo de Río buscó diseñar alternativas que dieran cierto grado de autonomía a la región frente a la Cumbre. La posición que se adoptó fue la de una integración hemisférica lenta y de acuerdo con metas alcanzables: un término medio entre las aspiraciones Latinoamericanas de pertenecer al ALCA y las consecuencias desastrosas que este acuerdo podría tener sobre los países de la región<sup>22</sup>. Siguiendo la lógica de esta posición, Itamaraty, previo a la reunión del Grupo de Río en 1994, desarrolló una contrapropuesta a la Cumbre en la que “disoció los aspectos relacionados con el medio ambiente, el trabajo y la buena gobernanza con aquellos relacionados con el comercio”<sup>23</sup> además de establecer un enfoque pausado en la negociación e implementación del ALCA. Aquí se puede vislumbrar el inicio de la dialéctica profesor-alumno presentada por Burges en la que se concede cierto control de la idea original (la redactada por Itamaraty) a otros estados (miembros del Grupo de Río) para que las distintas metas de los actores sean absorbidas dentro de un proyecto común.

Durante la cumbre el disgusto norteamericano con la contrapropuesta se hizo evidente pero el empeño de Brasil en remarcar la naturaleza consensual del proyecto y sostener que la acción colectiva aseguraría resultados individuales más satisfactorios que la acción unilateral prevaleció. El texto final de la cumbre estuvo compuesto de casi el 85 por ciento de la contrapropuesta del Grupo de Río<sup>24</sup>.

El Grupo de Río en este contexto puede ser visto como un órgano de coordinación de políticas y generador de consenso en el que Brasil postergó su objetivo de máxima (lograr total autonomía con respecto a Estados Unidos) para lograr un alineamiento regional detrás del texto redactado por Itamaraty y actuar colectivamente en el desarrollo de una propuesta que sea beneficiosa para todos los países. Lo que refleja este caso es que el liderazgo brasileño no se apoyó sobre

---

<sup>21</sup>Burges, S. (2006) “Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era”, 1992-2003 en *Bulletin of Latin American Research*, Vol.25, No.1 accedido desde <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=0ff320e5-a7ac-4072-88cf-b3252f6f7db4%40sessionmgr198&vid=10&hid=102> el 15/06/2015

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> Ibidem

mecanismos de coerción, sino en mecanismos de generación de consenso y diálogo, reduciendo los costos asociados al liderazgo y ganando acceso a los bienes colectivos generados a partir de la cooperación.

El éxito de esta estrategia estuvo ligado a lo descrito previamente: la situación específica de demanda de liderazgo frente a ALCA alineó a los actores dentro del proyecto hegemónico brasileño detrás de un oferente (Brasil) que supo aprovechar estas condiciones para expresar una identidad compartida y exteriorizar los intereses particulares de la región. El liderazgo brasileño en este caso fue capaz de concretar metas colectivas en el plano de la política económica debido al alineamiento de los países latinoamericanos detrás de él.

### **Liderazgo bajo el gobierno de Lula**

Lula asume la presidencia brasileña en 2003 en un contexto político regional marcado por un cambio de época. Néstor Kirchner, presidente electo de Argentina en 2002 y Hugo Chávez ejerciendo la presidencia de Venezuela desde 1999 introducen significativos cambios en la política doméstica e internacional de los países en un proceso que José Natanson llamó “nueva izquierda”<sup>25</sup> y que seguirían países como Bolivia eligiendo a Evo Morales como presidente en 2005 y Ecuador haciendo lo mismo con Rafael Correa en 2006. Si bien este giro a la izquierda no puede caracterizarse como homogéneo, existieron ciertos lineamientos generales de política interna que, en mayor o menor medida, fueron seguidos por todos los gobiernos que formaron parte de la nueva izquierda sudamericana como el resurgimiento de un sentimiento nacionalista, cierto grado de distanciamiento y visión crítica respecto de algunos temas de la agenda internacional de Estados Unidos y la visión de que el Estado debe cumplir un rol clave en el mercado y en la planificación de la economía<sup>26</sup>. Esta convergencia en torno a las nuevas ideas acerca del rol del estado y la autonomía con respecto a Estados Unidos profundizó el

---

<sup>25</sup> Natanson, J. (2008). *La Nueva Izquierda*. Argentina. Editorial Sudamericana.

<sup>26</sup> Riggiozzi, P. (2010) "Crisis, Resilience and transformation: The Changing Architecture of Regionalism in Latin America" Paper presented at the annual meeting of the Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners, New Orleans Hilton Riverside Hotel, The Loews New Orleans Hotel, New Orleans, LA Online

regionalismo dándole una faceta pronunciadamente política.

Como producto de este giro, Lula buscó ejercer un liderazgo más fuerte que el gobierno antecesor e iniciar una fase de integración política (integración post-liberal para Sanahuja). Basando su confianza tanto en el alejamiento de Estados Unidos con respecto a la región, marcado por la reorientación de su política exterior hacia medio oriente, como en el alejamiento de la región con respecto a Estados Unidos y el rechazo de su injerencia en la política interna de los países, Brasil creyó encontrar en Sudamérica una región “huérfana” de la que el gigante del sur emergería como su líder natural.

Si bien tanto la administración de Cardoso como la de Lula buscaron liderar la región en base al consenso, los estilos de ambos liderazgos difirieron mucho. Como explican Cardoso y Lafer en una entrevista con Burges, la evasión de afirmar un liderazgo abiertamente era la retórica oficial de su gobierno, mientras que el gobierno de Lula optó por un discurso diferente y su retórica fue la de “somos líderes”<sup>27</sup>. Firme en su convicción de consolidar a su país como tal, Lula concentró los esfuerzos de su política internacional en Sudamérica, tal como declara su ministro de relaciones exteriores Celso Amorim en un discurso el día de la asunción presidencial: “En el gobierno de Lula, Sudamérica será nuestra prioridad”<sup>28</sup>. El carácter sudamericano del regionalismo de Lula, en contraposición al latinoamericano impulsado por Cardoso tiene el doble objetivo de aislar a un potencial rival como Méjico e incluir a países menos dependientes de Estados Unidos lo que le daría mayor espacio de maniobra<sup>29</sup>.

El principal objetivo del gobierno de Lula en esta materia fue el de institucionalizar una identidad común sudamericana basada en la no violencia, la paz y la democracia, algo que se vislumbra en el tratado constitutivo de UNASUR firmada por todos los presidentes de la región

---

<sup>27</sup> Cardoso, F.H y Lafer, C. (2007) entrevista con Burges, S. en Burges, S (2014) “Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question” en *International Politics* Vol. 52 no. 2

<sup>28</sup> Amorim, C. (2003) en Malamud, A. (2011) “A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, *Latin American Politics and Society* 53(3), 1-24

<sup>29</sup> Malamud, A. (2011) “A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, *Latin American Politics and Society* 53(3).

en 2008<sup>30</sup>. Sin embargo, pese al alineamiento de los países detrás de esta organización impulsada por Brasil, existieron a lo largo del gobierno de Lula serios desafíos a la política externa brasileña propuestos por los mismos presidentes que acompañaron el proyecto regionalista impulsado por Brasilia.

En primer lugar debemos mencionar la diferencia en las estrategias adoptadas por los países dentro de UNASUR en la manera de vincularse con Estados Unidos, un punto central en el plan de liderazgo brasileño dado que para que este sea efectivo se debía llegar a un acuerdo de cómo se entablarían de allí en más las relaciones con el aliado más antiguo de la región. Juan Gabriel Tokatlian y Roberto Russell explican que Brasil dada su condición de aspirante a ejercer el liderazgo regional y proyectar su poder fuera del hemisferio optó por un modelo de política exterior que ellos denominaron *oposición limitada*<sup>31</sup> que consiste en ver a Estados Unidos de forma dual, como amenaza y como oportunidad: una amenaza en el sentido que compite por el liderazgo en Sudamérica y una oportunidad en el sentido que necesita su respaldo para que Brasil pueda influir en los temas de la agenda global. De esta manera, lograr cierto grado de autonomía y espacio de maniobra con respecto a la superpotencia global fue primordial para Brasil en su búsqueda de liderazgo regional.

Esta estrategia no fue seguida por todos los países y el caso más paradigmático fue el de Venezuela post-2002 y el de Colombia durante el gobierno de Uribe. Como señalan los autores después del 2002 el gobierno de Chávez optó por un modelo de vinculación con Estados Unidos que denominan de *desafío*<sup>32</sup> y que se caracteriza por percibir a Estados Unidos como enemigo. La lógica de interacción resultante fue la del distanciamiento y el rechazo para contrabalancear su poder creyendo que la supervivencia del estado estaba en riesgo. Durante el gobierno de Uribe, en cambio, Colombia siguió un modelo de vinculación de *acoplamiento* que consiste en

---

<sup>30</sup> UNASUR (2008), *Tratado constitutivo UNASUR* accedido desde <http://www.integracionsur.com/sudamerica/TratadoUnasurBrasil08.pdf> el 15/06/2015

<sup>31</sup> Tokatlian, J.G y Russell, R. (2009) “Modelos de política exterior y opciones estratégicas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85/86, accedido desde <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=0ff320e5-a7ac-4072-88cf-b3252f6f7db4%40sessionmgr198&vid=29&hid=102> el 15/06/2015

<sup>32</sup> Ibidem

concebir a Estados Unidos como aliado. Ejemplo de esto fue el apoyo otorgado por el presidente colombiano a la intervención militar estadounidense en Irak en 2003<sup>33</sup>.

A pesar de que esto pudo ser un obstáculo, la situación fue similar a la acontecida durante el gobierno de Cardoso en la que Brasil optó por un estilo vinculación mucho menos dependiente en comparación con Argentina. En ambos casos estas diferencias en el modo de relacionarse fueron salvadas por la capacidad de Brasil de consensuar un proyecto mutuamente beneficioso a través del cual pueda proyectar su liderazgo regional como lo demuestran la creación de UNASUR y la elaboración del texto de la Cumbre de Río respectivamente.

Otros distanciamientos que hicieron tambalear las buenas relaciones entre Brasil y sus vecinos y que incluyeron decisiones políticas pueden ser mencionados. El recientemente electo presidente boliviano, Evo Morales, puso en marcha en 2006 un importante proceso de nacionalización de hidrocarburos que afectó la más importante empresa para el estado brasileño, Petrobras. Morales envió tropas a las plantas de la firma brasileña emplazadas en territorio boliviano y les dio un ultimátum para renegociar sus contratos o irse del país<sup>34</sup>. Este gesto fue considerado por Lula como una ofensa y esta percepción fue reforzada por la aceptación de Morales de recibir consultoría legal de parte de Venezuela en su disputa con Petrobras y tildar al gobierno brasileño de imperialista. En una acción similar, el presidente ecuatoriano Rafael Correa expulsó en 2008 a los directivos de una empresa de ingeniería brasileña que tenía actividades en Ecuador (Odebrecht), acusándolos de corrupción y mal desempeño e inclusive intentó no recompensar económicamente a la empresa. El disgusto brasileño llegó a tal punto que Lula retiró a su embajador en Ecuador<sup>35</sup>.

A pesar de estos inconvenientes, es necesario remitirnos a un caso que es fundamental en mi análisis de la construcción de una identidad sudamericana de defensa y que funcionó como una prueba inicial de lo que luego sería el Consejo de Defensa Sudamericano. Según Mónica Hirst, la

---

<sup>33</sup> Ibidem

<sup>34</sup> Malamud, A. (2011) "A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin American Politics and Society* 53(3).

<sup>35</sup> Ibidem

elaboración de MINUSTAH y la presencia brasileña en Haití significó el reemplazo de la antigua política de no-intervención por una de no-indiferencia<sup>36</sup>. Para Malamud, MINUSTAH fue una oportunidad clave para que Brasil pueda proyectar poder hacia afuera y exhibir atributos de liderazgo en la capacidad de consensuar en materia de política exterior y de defensa y trabajar junto a sus aliados sudamericanos legitimando una intervención militar a los ojos del mundo<sup>37</sup>. El éxito de esta propuesta de intervención militar pacífica debe verse cómo uno de los hitos más importantes en materia de cooperación regional y puede considerarse como ejemplo de una nueva fase en el ascenso brasileño, una fase que le otorga un papel esencial a la integración política de los estados.

En suma, lo que se puede observar es que el llamado cambio de época fue visto como ventana de oportunidad para consolidar un proyecto de liderazgo brasileño que prioriza temas de integración política. Matizado por algunos casos de desafío y denuncias de ejercer un nuevo imperialismo en la región que deben ser vistos como episodios aislados y naturales dentro de un proyecto de hegemonía consensuada, el liderazgo brasileño fue exitoso en los casos de UNASUR y MINUSTAH, aquellos que más representaron los esfuerzos de cooperación e integración política por parte de Brasilia. La creación del Consejo de Defensa Sudamericano se analizará dentro de este nuevo patrón de liderazgo e integración política sudamericana.

---

<sup>36</sup> Hirst, M. (2007) "South American Intervention in Haiti". *FRIDE Comment*, April.

<sup>37</sup> Malamud, A. (2011) "A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin American Politics and Society* 53(3).

## Capítulo II

### Defensa, autonomía y regionalismo

Como señalamos en el capítulo anterior, el ascenso brasileño durante el gobierno de Lula fue utilizado para asentar un proyecto de liderazgo basado en la integración política de los países de América del Sur. La política de defensa brasileña formulada por este gobierno estuvo, por lo tanto, marcada profundamente por este nuevo regionalismo y fue usada para acentuar el desarrollo del mismo. Como explica Ángela Moreira, “El fenómeno y los movimientos hechos en el área de defensa están asociados a una tendencia más general del gobierno y de su política exterior, de estrechar sus relaciones con América del Sur, en específico enfocando su integración”<sup>38</sup>. A continuación daré una breve reseña de estos movimientos y la relación que guardan con el regionalismo y la integración política impulsada por Brasil.

Para Brasilia, América del Sur fue considerada una entidad estratégica que “debía ser desarrollada, potenciada y defendida a través de la integración física, económica, política y de defensa”<sup>39</sup> si lo que se quería era conservar su autonomía. De acuerdo con Vitelli “el enfoque general autonómico con el cual el gobierno de Lula da Silva impregnó la política exterior” explican la organización de un ciclo de debates sobre “Renovación del Pensamiento Brasileño sobre Defensa y Seguridad” durante su primer mandato que congregó a varios expertos en temas de defensa. En él se reflexionó acerca de la importancia de la región en la defensa brasileña en un contexto global dominado por la incertidumbre producto del *momento unilateral* surgido luego del 11 de septiembre y sobre la relación de retroalimentación entre defensa y autonomía<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Moreira, A. (2008) Consejo sudamericano de defensa: hacia una integración regional en defensa, *Documento de debate RESDAL*, accedido desde <http://www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf> el 15/06/2015

<sup>39</sup> Vitelli, M. (2011) “Defensa y seguridad en América del Sur: El rol de Brasil en la construcción de la subregión como entidad estratégica”, *Studia Politicae* No. 23, accedido desde [https://www.academia.edu/1955123/Defensa\\_y\\_seguridad\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_del\\_Sur\\_El\\_rol\\_de\\_Brasil\\_en\\_la\\_construcci%C3%B3n\\_de\\_la\\_subregi%C3%B3n\\_como\\_entidad\\_estrat%C3%A9gica](https://www.academia.edu/1955123/Defensa_y_seguridad_en_Am%C3%A9rica_del_Sur_El_rol_de_Brasil_en_la_construcci%C3%B3n_de_la_subregi%C3%B3n_como_entidad_estrat%C3%A9gica) el 15/06/2015

<sup>40</sup> Ibidem

Dos años después, en 2005, se presentó la actualización de la Política de Defensa Nacional que incorporaba apreciaciones acerca del contexto sudamericano en el que se encontraba Brasil. El documento señalaba la existencia de una situación de “paz negativa” (entendida como ausencia de guerras) pero a la vez recordaba las posibles fuentes de conflicto en la región ligadas a la inestabilidad política y los delitos transfronterizos y proponía la cooperación para la resolución de estos conflictos asegurando que “la existencia de zonas de inestabilidad y de ilícitos transnacionales puede provocar el desbordamiento de conflictos para otros países de América del Sur”<sup>41</sup>. Una vez más Brasil recomienda el impulso a la “profundización del proceso de desarrollo integrado y armónico de América del Sur, que se extiende naturalmente, al área de defensa y seguridad regionales”<sup>42</sup> y adapta “la defensa nacional a los proyectos de integración económica, política y estratégica de América del Sur”<sup>43</sup>.

El proyecto Brasil Tres Tiempos de 2007, por otro lado, planteaba el fortalecimiento de la capacidad defensiva brasileña y la necesidad de una organización de un “Sistema Colectivo de Defensa” conjuntamente con los países vecinos<sup>44</sup>. El programa también diagramaba “un amplio proceso de reactivación y modernización de su complejo industrial de producción para la defensa”<sup>45</sup>. Este proceso arroja números contundentes: a cinco años de anunciado el proyecto, Brasil incrementó su presupuesto en defensa un 70% y es responsable de más de la mitad del gasto en defensa de la región. Asimismo el presupuesto destinado a inversión en desarrollo se duplicó en esos años<sup>46</sup>. Esto demuestra el empeño brasileño en consolidarse como potencia regional en materia de defensa.

---

<sup>41</sup> Brasil (2005), *Política de Defensa Nacional*, Brasilia, Ministerio de Defensa accedido desde [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm) el 15/06/2015

<sup>42</sup> *Ibidem*

<sup>43</sup> Rizzo, E. (2008) “Defensa nacional: actores y política”, *Atlas RESDAL*, accedido desde <http://www.resdal.org/atlas/atlas08-brasil-paper.html> el 15/06/2015

<sup>44</sup> Moreira, A. (2008) “Consejo sudamericano de defensa: hacia una integración regional en defensa”, *Documento de debate RESDAL*, accedido desde <http://www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf> el 15/06/2015

<sup>45</sup> Comini, N. (2010) “El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales”, *Nueva Sociedad* 230, accedido desde <http://nuso.org/articulo/el-rol-del-consejo-de-defensa-de-la-unasur-en-los-ultimos-conflictos-regionales/?page=2> el 15/06/2015

<sup>46</sup> RESDAL (2012) *Atlas RESDAL* accedido desde <http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro-12-espanol.html> el 15/06/2015

De esta manera se puede observar la importancia otorgada por el gobierno de Lula a la consolidación de una primacía regional en el área de defensa y la elaboración de un programa que busque desarrollar una integración que trascienda la esfera económica y que abarque temas de la agenda política y de defensa.

### **Estrategia Nacional de Defensa (2008)**

A fines del 2007 e iniciado ya el segundo mandato del gobierno de Lula, se crea por decreto el Comité Ministerial de Formulación de la Estrategia Nacional de Defensa que tenía por objetivo presentar la Estrategia Nacional de Defensa al poder ejecutivo. Un año más tarde el documento final es presentado abordando los temas mencionados anteriormente.

La Estrategia Nacional de Defensa presentada en 2008 busca la reorganización y la reorientación de las Fuerzas Armadas y traza una relación entre la defensa y la autonomía asegurando que “defendido, Brasil tendrá cómo decir no, cuando tuviere que decir no”<sup>47</sup>. La impronta autonómica también está presente en el objetivo de reorganizar la industria de defensa enfatizando la capacitación y la autonomía tecnológica<sup>48</sup>. La necesidad de generar una independencia nacional en materia de industria para la defensa es presentada en el documento alegando que “la reestructuración de la industria brasileña en material de defensa tiene como objetivo asegurar que la atención a las necesidades de equipamiento de las Fuerzas Armadas se apoye en tecnologías bajo dominio nacional”<sup>49</sup>. Ese mismo año (2008) Lula vinculó la defensa a la autonomía defensiva al señalar que “tenemos que depender solamente del uso de tecnología de dominio nacional”<sup>50</sup>. Para que este desarrollo sea posible la END propone en su directriz 18 “la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa”. En sintonía

---

<sup>47</sup> Brasil (2005), *Política de Defensa Nacional*, Brasilia, Ministerio de Defensa accedido desde [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm) el 15/06/2015

<sup>48</sup> Ibidem

<sup>49</sup> Ibidem

<sup>50</sup> Lula da Silva, L.I. (2008), “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa”, en *Boletim Mundorama* accedido desde <http://mundorama.net/2008/12/18/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-lancamento-da-estrategia-nacional-de-defesa-brasilia-df-18122008brasilia-df-18122008/> el 15/06/2015

con este plan, el ministro Jobim declaró que “la industria de defensa demanda inversiones significativas que sólo se justifican por la existencia de una demanda adecuada. En este sentido, cabría estudiar la estructuración de cadenas de producción de material para la defensa de la región. Se podrían aprovechar las posibilidades de cada país, generando ganancias de escala que justificaran las elevadas inversiones”<sup>51</sup>.

Por otro lado, la cara autonómica de la estrategia puede observarse en la importancia otorgada a la revisión y las críticas de las instituciones y los foros internacionales creadas luego de la Segunda Guerra Mundial. Una de las metas de la política exterior brasileña es la de tener una proyección global y jugar “junto a las grandes potencias para discutir los temas de la agenda global”<sup>52</sup>. La Estrategia Nacional de Defensa, a su vez, indica que uno de sus objetivos es “la mejor representación de países emergentes, incluso Brasil, en las organizaciones internacionales” y “la reestructuración de las organizaciones internacionales, incluso la del régimen internacional del comercio, para que se tornen más abiertas a las divergencias, a las innovaciones y a los experimentos”<sup>53</sup>.

Otra de las cuestiones que se abordan en la Estrategia Nacional de Defensa y que analizaremos con profundidad más adelante tiene que ver con la cuestión amazónica. Este tema se plantea como prioritario para la estrategia de defensa brasileña. En el documento se afirma la soberanía incondicional y la necesidad de avanzar en un proyecto de desarrollo sustentable que pase “por el trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia”<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Jobim, N (2008), “A defesa na agenda nacional: o plano estratégico de defesa”, en *Interesse Nacional* Jul-Sep, accedido desde [http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Plano\\_Defesa\\_Nacional.pdf](http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Plano_Defesa_Nacional.pdf) el 15/06/2015

<sup>52</sup> Merke, F. (2009), “Sudamérica y la agenda de seguridad hemisférica: El desafío de las asimetrías” accedido desde <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=9676&opcion=documento> el 15/06/2015

<sup>53</sup> Brasil (2008), *Estrategia Nacional de Defensa*, Ministerio de Defensa, Brasilia. Accedido desde [http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_espanhol.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf) el 15/06/2015

<sup>54</sup> *Ibidem*

Asimismo, en su directriz 18 recomienda estimular la integración sudamericana ya que la considera esencial para la defensa de su país además de “fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa”<sup>55</sup>. En la siguiente directriz se anuncia el apoyo de las Fuerzas Armadas brasileñas en iniciativas de organismos multilaterales de la región afirmando el beneficio que emana de la seguridad colectiva para la defensa nacional<sup>56</sup>.

La enunciación de esta estrategia muestra la relevancia que se le dio al Ministerio de Defensa en la formulación de la política exterior brasileña. El ministerio fue utilizado como un instrumento para impulsar la integración sudamericana y esta utilización puede ser vista como un ejemplo del tipo de regionalismo que Brasil estaba buscando, un regionalismo que avanzaba en la concertación política de los estados sudamericanos y otorgaba un papel significativo al fortalecimiento de la seguridad colectiva.

Tanto la autonomía con respecto a los grandes poderes como la integración regional en materia de defensa son ideas centrales en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 y nos remiten primero a la estrategia brasileña de oposición limitada con respecto a Estados Unidos al verlo como un competidor por el liderazgo regional y segundo a la fase “post-liberal” del ascenso brasileño caracterizado por exceder los límites estrictamente económicos y extenderse a las áreas de defensa y seguridad.

### **El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS)**

La creación del CDS debe verse como la instrumentación de los sucesivos avances en el área de defensa del gobierno brasileño durante el gobierno de Lula. Estos avances, como expliqué, estuvieron motivados por la búsqueda de mayor autonomía con respecto a Washington y por el impulso a la integración política de los estados sudamericanos.

---

<sup>55</sup> Ibidem

<sup>56</sup> Ibidem

El Estatuto para el Consejo de Defensa Sudamericano es aprobado a fines de 2008 por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado en una reunión extraordinaria de UNASUR. Entre los puntos más destacables del estatuto y aquellos que señalan un fuerte compromiso por la formulación de objetivos comunes a la región en materia de defensa se encuentran el de consolidar a América del Sur como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo de los pueblos, el de construir una identidad suramericana en materia de defensa que fortalezca la unidad de las naciones, el de articular posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales de defensa y el de promover la cooperación en el ámbito de la industria de defensa<sup>57</sup>

Estos objetivos comunes a los países de la región demuestran, por un lado, que su carácter eminentemente regional tiene el poder de excluir a Estados Unidos en el diseño de las políticas de defensa de los países sudamericanos y lograr el nivel de autonomía necesario para que Brasil pueda ejercer un liderazgo libre de competidores, algo que queda claro en la manera en que Jobim, Ministro de Defensa brasileño, se dirigió a Washington con motivo de la creación del CDS señalando que la mejor manera en que Estados Unidos pueda ayudar era “manteniendo distancia” y dejando que América del Sur demuestre “que tenemos condiciones para resolver nuestras cuestiones”<sup>58</sup> y, por otro, el énfasis en la integración política de la región.

Si entendemos la complementariedad de la necesidad brasileña de avanzar en una estrategia de blindaje regional en el relacionamiento con Estados Unidos para aislar a un potencial competidor por el liderazgo regional y la creación de un órgano con las características que mencionamos es fácil señalar, como lo hace Comini, que el CDS es una construcción a la medida de Brasil. Sin embargo, como el mismo autor señala “con voluntades unilaterales no se concretan proyectos colectivos. En ese marco, la creación del CDS solo puede ser comprendida si se asume que, más allá de los intereses particulares que le impriman los diferentes actores, su creación implica

---

<sup>57</sup> UNASUR (2008), *Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR*, accedido desde [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/07-Consejo\\_Defensa\\_Suramericano/03\\_Estatuto\\_CDS.html](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/07-Consejo_Defensa_Suramericano/03_Estatuto_CDS.html) el 16/06/2015

<sup>58</sup> BBC Brasil (2008), “Brasil quer conselho de defesa sul-americano até fim do ano, diz Jobim”, *Folha de S.Paulo* 21/03/2008 accedido desde <http://www1.folha.uol.com.br/bbc/2008/03/384610-brasil-quer-conselho-de-defesa-sul-americano-ate-fim-do-ano-diz-jobim.shtml> el 15/06/2015

beneficios generales para todos sus miembros.”<sup>59</sup>.

Dicho esto, podemos relacionar la creación del CDS con el estilo de liderazgo descrito en el capítulo I. Teniendo en mente las tres etapas que definen al proyecto de hegemonía consensuada explicado por Burges, es fácilmente observable cómo la aceptación del proyecto brasileño está ligado a un ejercicio efectivo de hegemonía consensuada. Para poner esto claro me referiré a la manera en que Brasil presentó el proyecto a los distintos países y cómo estos fueron incluidos dentro del proyecto brasileño.

En abril de 2008 y con el antecedente inmediato de la crisis diplomática entre Colombia y Ecuador producto de la incursión colombiana en territorio ecuatoriano durante una misión contra las FARC, Nelson Jobim comenzó una extensa gira sudamericana dando a conocer el proyecto de creación del CDS (anexo 1). Esta gira incluyó entrevistas personales con sus pares del subcontinente para presentar la propuesta y aclarar eventuales dudas. Comini señala que el objetivo de máxima para el gobierno brasileño era aprobar la creación del consejo un mes después, con la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR y su objetivo de mínima era convocar un Grupo de Trabajo que elaborara una propuesta de Estatuto para poner a consideración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado<sup>60</sup>. Debido a la incapacidad de generar un consenso en torno a la creación del CDS inmediatamente, el Grupo de Trabajo fue convocado y se reunió cuatro veces en Chile antes de presentar la propuesta de Estatuto.

Las reticencias más fuertes al proyecto presentado por Jobim vinieron de parte del gobierno colombiano alegando que necesitaba un compromiso de parte de los demás países para combatir el terrorismo<sup>61</sup>. El Grupo de Trabajo tuvo la tarea, entonces, de acercar a Colombia al proyecto y otorgar ciertas concesiones para incluirlo dentro del Consejo de Defensa Sudamericano. La

---

<sup>59</sup> Comini, N. (2010) “El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales”, *Nueva Sociedad* 230, accedido desde <http://nuso.org/articulo/el-rol-del-consejo-de-defensa-de-la-unasur-en-los-ultimos-conflictos-regionales/?page=2> el 15/06/2015

<sup>60</sup> *Ibidem*

<sup>61</sup> Moreira, A. (2008) “Consejo sudamericano de defensa: hacia una integración regional en defensa”, *Documento de debate RESDAL*, accedido desde <http://www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf> el 15/06/2015

propuesta de Estatuto reflejó estos esfuerzos por consensuar los principios del CDS y logró con una cláusula en su artículo 3 la rúbrica del gobierno colombiano. Esta cláusula expresa el rechazo a la presencia y la acción de grupos armados al margen de la ley que ejerzan o propicien la violencia sin importar su origen<sup>62</sup>.

Las tres etapas de la hegemonía consensuada explicadas por Burges se pueden observar con claridad: la gira es la primera etapa del ejercicio de hegemonía, en ella el ministro brasileño fue capaz de diseminar una visión acerca de cómo deben organizarse un determinado conjunto de relaciones aunque no pudo cumplir con su objetivo de máxima. La mesa de trabajo responde al segundo elemento que es la dialéctica profesor-alumno, es decir que, una vez hecha la propuesta, se cede el control de la misma y es modificada por los distintos países-alumnos. En este caso el ejemplo claro es el de Colombia. Por último, el elemento del éxito está provisto por la reunión extraordinaria de fines de 2008 que consigue la rúbrica de los países miembros de UNASUR. La crisis bilateral entre Colombia y Ecuador dio un marco ideal para que los gobiernos de la región acordaran la creación de un organismo que pueda superar este tipo de enfrentamientos sin la intervención de ningún actor extra-regional. De esta manera la crisis puede ser vista como una coyuntura crítica o una ventana de oportunidad que aprovechó Brasil para avanzar con su propuesta.

En suma, lo que observamos es que la creación del CDS responde en primer lugar a la necesidad brasileña de mantener a Estados Unidos al margen de la construcción de las relaciones de defensa de la región, algo que se vino planteando desde la asunción de Lula a la presidencia de Brasil y en segundo lugar a la fase política o post-liberal del regionalismo sudamericano que avanza en la concertación de temas que trascienden la esfera económica y comercial. La capacidad de hacerlo estuvo asegurada por el ejercicio efectivo de un liderazgo que Burges denominó hegemonía consensuada por parte del gobierno brasileño a través de su ministerio de defensa, que logró plasmar la posición brasileña en un proyecto que incluye a todos los

---

<sup>62</sup> UNASUR (2008), *Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR*, accedido desde [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/07-Consejo\\_Defensa\\_Suramericano/03\\_Estatuto\\_CDS.html](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/07-Consejo_Defensa_Suramericano/03_Estatuto_CDS.html) el 16/06/2015

gobiernos de la región.

## Capítulo III

### El plano operativo

Hasta ahora hemos señalado la manera en que Brasil ha ejercido un proyecto de hegemonía consensuada para avanzar en la creación de un órgano que busca la construcción de lazos de cooperación regional en materia de defensa reduciendo la participación de los Estados Unidos en el proceso. En el desarrollo inicial del Consejo de Defensa Sudamericano pudimos identificar, además, los tres elementos necesarios para que exista un proyecto hegemónico de estas características.

Sin embargo algo más debe existir, más allá de la etapa creacional, para afirmar que el CDS es una institución de apoyo de la hegemonía regional brasileña. Para hacerlo, es necesario establecer una relación de funcionalidad entre el plano operativo del Consejo y los intereses de Brasil en materia de defensa. En otras palabras, uno debe ser capaz de demostrar que el CDS sirve como un instrumento para impulsar la visión estratégica brasileña a nivel regional y esto solo puede ser visto a través del análisis del Consejo en el nivel operacional.

En función de esto tomaré en cuenta los intereses brasileños expresados principalmente en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 pero que también fueron explicados en documentos previos y sucesivos a este y a los cuales nos hemos referido con anterioridad en el capítulo II y mediré los avances que se hicieron en cuanto a estos ejes en el plano doméstico. Por otro lado buscaré cotejar estos intereses con la inclusión de ellos dentro de los Planes de Acción del CDS. En caso de que exista tal inclusión se analizará la manera en que se los trata para señalar si Brasil influye de alguna manera en aquellas áreas que son de vital importancia para su estrategia de defensa. En caso de que se observe tal influencia, estaríamos en condiciones de afirmar que el Consejo de Defensa Sudamericano es un instrumento funcional a la hegemonía regional brasileña. En caso contrario, se observará que a pesar de que en su etapa creacional el CDS responde a un claro proyecto de hegemonía consensuada ejercido por Brasil, este proyecto carece

de sustento en lo que refiere al ejercicio de las funciones del Consejo.

La influencia brasileña no se medirá a partir de su responsabilidad en los Planes de Acción del CDS. Este mecanismo iría en contra del supuesto de Burges de lo que significa un proyecto de hegemonía consensuada (la transferencia de la propiedad de una determinada visión al resto de los países dentro del proyecto). Se medirá de acuerdo a las características que presenten estos planes de acción y su convergencia con la visión estratégica brasileña expresada en su Estrategia Nacional de Defensa de 2008 y otros documentos que iremos señalando a continuación. Sin embargo la responsabilidad de determinadas actividades dentro de los Planes de Acción es un indicador fehaciente de la importancia que le otorgan determinados países a algunos ejes.

### **Avances domésticos**

Retomando lo dicho en el capítulo II en el apartado de la Estrategia Nacional de Defensa, podemos resumir los intereses relativos al ámbito de la defensa brasileña en tres ejes fundamentales: el primero es el de influir en organismos internacionales, el segundo es el de lograr un autonomía en la capacidad industrial de materiales de defensa y el tercero es el de afirmar la soberanía incondicional brasileña sobre el territorio del amazónico. Para entender de qué manera en que el Ministerio de Defensa brasileño ha actuado sobre estos tres ejes primero me enfocaré en los avances domésticos.

#### **1. Organismos internacionales**

Unas de las metas de largo plazo de Brasil es la de conseguir un asiento permanente en el CS-ONU. Esta aspiración lo ha llevado a modificar el discurso y sus acciones con respecto a las misiones de paz y las intervenciones lideradas por esta organización. Las operaciones de paz han sido tradicionalmente un instrumento clave para la política exterior de los países emergentes

como Brasil<sup>63</sup>. A su vez, algunos analistas aseguran que el compromiso de Brasil en operaciones de paz bajo el comando de la ONU están asociadas a la búsqueda de liderazgo regional en Latinoamérica<sup>64</sup>. En este sentido la Misión de Estabilización de Haití (MINUSTAH) puede ser tomada como un referente para estudiar la manera en que Brasil a través de su Ministerio de Defensa ha buscado influir en los organismos internacionales, principalmente la ONU. Esta persecución de influencia en los organismos internacionales, vino acompañada, como se verá, por el posicionamiento de Brasil en condición de líder regional.

Durante el gobierno de Cardoso, en los años 90, la posición de Itamaraty fue contraria a la expresada años después en el gobierno de Lula con respecto a las misiones de paz autorizadas bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Este cambio puede ser visto de manera clara citando la experiencia haitiana como ejemplo. Brasil no formó parte, en los años de Cardoso, de la UNMIH (1993-1996), UNSMIH (1996-1997), UNTMIH (1997) ni la MIPONUH (1997-2000). Además se abstuvo de votar resoluciones importantes concernientes al caso de Haití como miembro no permanente del CS-ONU como la 940, la cual autorizaba la formación de una fuerza multinacional para “facilitar la salida de Haití de los líderes militares y el pronto retorno del presidente legítimamente electo”<sup>65</sup>. En el transcurso de los años 90 el discurso brasileño apoyó el principio de no intervención para sustentar su ausencia en las sucesivas misiones de paz enviadas a Haití por parte de la ONU.

Con Lula como presidente el discurso oficial brasileño y sus acciones cambiaron radicalmente. Brasil adoptó un discurso que relacionó su participación en Haití con las demandas relativas a la justicia social. En la Doctrina Nacional de Defensa de 2005 sostiene que “Para ampliar la proyección del País en el concierto mundial y reafirmar su compromiso con la defensa de la paz y con la cooperación entre los pueblos, Brasil deberá intensificar su participación en acciones

---

<sup>63</sup> Kenkel, K.M (2013), Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue", en *Revista Brasileira de Política Internacional* Vol. 56 No. 1 accedido desde [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292013000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100007) el 17/06/2015

<sup>64</sup> Cavalcante, F (2010), “Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010)” en *Revista Brasileira de Política Internacional* accedido desde <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n2/08.pdf> el 17/06/2015

<sup>65</sup> Ibidem

humanitarias y en misiones de paz bajo la égida de organismos multilaterales”<sup>66</sup>(6.17). Desde el inicio del mandato de Lula, Brasil ha sido uno de los países que más tropas han enviado para apoyar la misión. La retórica brasileña pasó de centrarse en la no-intervención a la necesidad de estabilización de Haití que requería medidas de combate a la pobreza, la injusticia social y consolidación democrática y desarrollo<sup>67</sup>. El combate a estas nuevas problemáticas fue visto como un interés nacional, expresado en la Doctrina de 2005 “participar de misiones de paz y acciones humanitarias, de acuerdo con los intereses nacionales” (Brasil, 2005). En palabras del canciller Celso Amorin: “estamos en Haití para reemplazar viejos esquemas de no-intervención por la política de no indiferencia.”<sup>68</sup>. El cambio de rumbo con respecto a operaciones de mantenimiento de paz apoyadas por la ONU puede ser entendido analizando la participación de Brasil no solo en MINUSTAH sino en otras operaciones de similares características.

Participación en operaciones de paz				
Misiones en las cuales participa	Componente Militar			
	EMM		CM	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
MINURSO (Sahara Occidental)	10	-	-	-
MINUSTAH (Haití)	-	-	2295	13
UNMIL (Liberia)	2	-	2	-
UNMIN (Nepal)	6	-	-	-
UNMIS (Sudán)	20	-	2	-
UNMIT (Timor del Este)	4	-	-	-
UNOCI (Costa de Marfil)	4	-	3	-
UNFICYP (Chipre)	-	-	1	-

EMM: Expertos militares en misión, incluye a los observadores militares, asesores y oficiales militares de enlace entre otros. - CM: Contingente militar

Fuente: RESDAL

<sup>66</sup> Brasil (2005), *Política de Defensa Nacional*. Brasilia, Ministerio de Defensa accedido desde [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm) el 15/06/2015

<sup>67</sup> Cavalcante, F (2010), “Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010)” en *Revista Brasileira de Política Internacional* accedido desde <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n2/08.pdf> el 17/06/2015

<sup>68</sup> Amorim, C. (2005), Discurso en la 35ª Asamblea General de la OEA en Hirst, M. (2008), “La dimensión política de la presencia en Haití: los desafíos para el ABC+U”, *FLACSO* accedido desde [haitiargentina.flacso.org.ar](http://haitiargentina.flacso.org.ar) el 17/06/2015

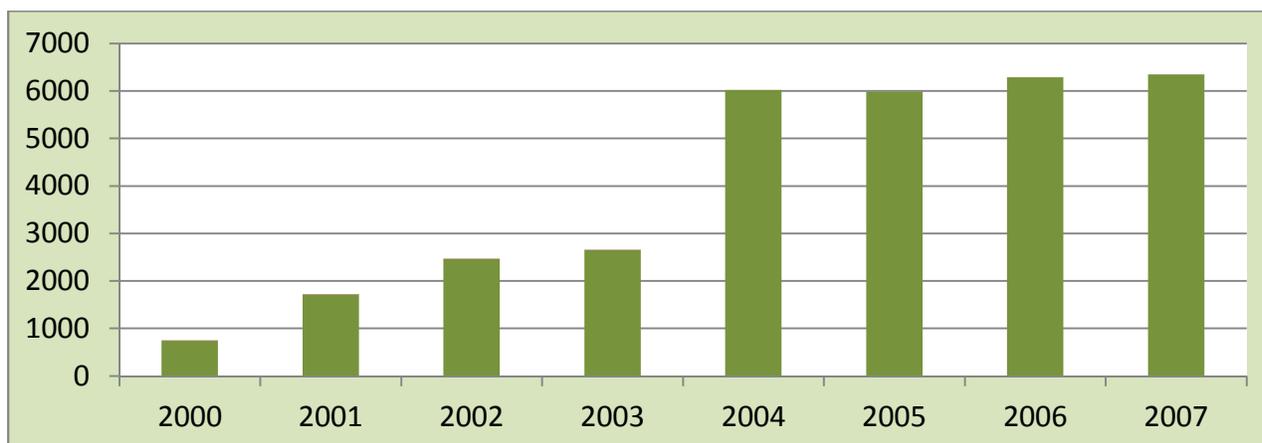
Lo que podemos apreciar a partir de este análisis es que ninguna de las misiones en las que participó Brasil se desarrollaron en Sudamérica, área de influencia natural y declarada oficialmente, todo lo contrario. El Ministerio de Defensa es instrumento, una vez más, de la política exterior, que en este caso apunta hacia afuera de su región para ganar en proyección de poder a nivel global. En palabras de Andrés Malamud “However, Brazil's leading role in the UN-sponsored Haiti stabilizing mission (MINUSTAH) after 2004, and its intervention in the 2009 Honduran constitutional crisis, confused the definition of its home region, taking it beyond South America- again.”<sup>69</sup>.

Este cambio trajo, a su vez, aparejada la creación del Centro Conjunto de Operaciones de Paz de Brasil (CCOPAB) centrado en el apoyo a la preparación de militares, policías y personal civil de Brasil y naciones amigas para misiones de paz y desminado humanitario. Esta institución incluye al anterior CIOPPAZ creado en 2005 con funciones similares.

El cambio de rumbo brasileño con respecto a los años de Cardoso fue también reflejado a nivel regional. La cantidad de efectivos sudamericanos que apoyaron misiones de paz de la ONU sufrió un incremento notable a partir de 2004 con el inicio de MINUSTAH.

---

<sup>69</sup> Malamud, A. y Cossio Rodríguez, J.C. (2014) “Straddling the region and the world” en Herzog, M. y Robins, P. (Eds.) *The Role, Position and Agency of Cusp States in International Relations* accedido desde [http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/ICs\\_AMalamud\\_Straddling\\_CLI.pdf](http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/ICs_AMalamud_Straddling_CLI.pdf) el 17/06/2015

**Evolución de la participación de efectivos militares de América Latina en operaciones de paz (2000-2007)**

Fuente:RESDAL

De esta manera, debemos comprender la transformación de la participación brasileña en operaciones de mantenimiento de paz de la ONU como una política para, en primer lugar, ganar influencia y demostrar capacidad militar para alcanzar su meta de largo plazo de lograr un asiento permanente en el CS-ONU y en segundo lugar, conseguir liderazgo regional reflejando atributos ligados a la solidaridad Sur-Sur y a la exhibición de atributos de pacificador regional a nivel global. En otras palabras “Dentro del tema de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la participación en misiones de paz desempeña un papel central. Para aspirar un asiento permanente en el Consejo, un país tiene que demostrar capacidad para participar y liderar operaciones internacionales, lo que incluye la capacidad militar. Además, este tipo de actividad colabora con una variedad de objetivos de la política exterior, desde la integración y cooperación regional hasta la ampliación de la influencia global y demostración de confianza en el multilateralismo”<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Cavalcante, F (2010), “Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010)” en *Revista Brasileira de Política Internacional* accedido desde <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n2/08.pdf> el 17/06/2015

## 2. Autonomía industria

En el plano interno, la independencia industrial en materia de defensa fue buscada a través de la inversión. A partir del año 2006 el presupuesto que el Ministerio tiene designado a la inversión aumentó considerablemente. De 6,3 % destinado a este rubro en el citado año se pasó a 14 % en el año 2012.

PAIS	2006		2008		2010		2012	
	P	I	P	I	P	I	P	I
Brasil	74,8	6,3	70,3	10,9	71,6	14	70	14

Fuente: RESDAL

Una de las formas en que el gobierno dispuso sus esfuerzos al propósito de ganar autonomía en equipamiento defensivo y a la vez desarrollar la industria militar fue a través de la protección de las empresas privadas nacionales que operen en este rubro. La directriz número 22 de la END es muy clara al respecto ya que propone iniciar un “régimen jurídico, reglamentario y tributario especial (que) protegerá las empresas privadas nacionales de materiales de defensa contra los riesgos mercantiles inmediatos y asegurará la continuidad en las compras públicas” (Ministerio de Defensa, 2008). Además como destaca Saint-Pierre “la adquisición de materiales de defensa por parte del gobierno brasileño pasó a optar por las empresas de países que concuerden en ofrecer medidas de compensación industrial, comercial y transferencia de tecnología”<sup>71</sup>

Además de estas disposiciones, el Ministerio de Defensa brasileño diseño en el Libro Blanco de Defensa (2012) el Plan de Articulación y Equipos de Defensa (PAED) planificado para ser ejecutado entre 2012 y 2030. “El PAED prevé un plan de proyectos prioritarios para adquisición y modernización del material de defensa en las tres Fuerzas”<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Saint-Pierre, H.L. y Zague, J.A. (2014), “La industria de defensa y la autonomía estratégica” en *Patria* abr/jul. Quito, accedido desde [http://www.cecies.org/imagenes/edicion\\_574.pdf](http://www.cecies.org/imagenes/edicion_574.pdf) el 17/06/2015.

<sup>72</sup> Ibidem

En cuanto a la Marina brasileña encontramos 4 proyectos prioritarios que refieren a la generación de autonomía en materiales de defensa: El PROSUB que busca desarrollar 5 submarinos, cuatro de ellos de propulsión diesel-eléctrico y uno de propulsión nuclear; el PROSUPER que busca el desarrollo de cinco navíos escolta, cinco navíos de patrullaje oceánico y un navío de apoyo logístico; el PRONAE con la intención de fabricar dos navíos aeródromos; el SISGAAZ que busca extender el monitoreo y el control de las aguas brasileñas especialmente aquellas con reservas de petróleo en las aguas profundas. El Ejército por otro lado cuenta con 6 proyectos prioritarios: Recuperación de la Capacidad Operacional que implica la modernización de blindados y adquisición de material de artillería y armamento leve; Defensa Cibernética que plantea la adquisición de hardware, software y equipamiento; el programa Guaraní que contempla la adquisición de 2044 carros blindados de transporte de personal (VBTP); SISFROM que implica el monitoreo de fronteras a través de la adquisición de satélites, radares, sensores y aeronaves no tripuladas; Sistema de Defensa Antiaérea busca actualizar el sistema de defensa antiaéreo existente en el ejército y reequipar las unidades de artillería antiaérea; Sistema de Misiles y Cohetes Astros 2020 que implica el “apoyo al fabricante en el desarrollo y producción del equipamiento y adquisición de unidades para la Fuerza Terrestre con medios de apoyo del tipo fuego de saturación”<sup>73</sup>. Por último los proyectos prioritarios para la Fuerza Aérea que refieren a la generación de autonomía en materiales de defensa son cuatro: Recuperación de la Capacidad Operacional que establece la actualización tecnológica de las aeronaves; Capacitación Operacional de la Fuerza Aérea prevé la adquisición de 36 cazas muti misión (proyecto FX-2), 50 helicópteros de medio porte (proyecto HX-BR), adquisición de 12 helicópteros de ataque (proyecto AH-X), adquisición de 16 helicópteros Black Hawk de medio porte (proyecto H-60), adquisición de dos aeronaves de gran porte para transporte (proyecto KC-X2), adquisición de 10 aeronaves de transporte (proyecto VU-Y) y vehículos no tripulados (proyecto VANT); Fortalecimiento de la Industria Aeroespacial Brasileña que implica el apoyo al parque industrial aeroespacial brasileño y al desarrollo y producción de la Aeronave Nacional de Transporte y Reabastecimiento (KC-390); Desarrollo y Construcción de Ingenios Aeroespaciales que proyecta el desarrollo de satélites y de vehículos lanzadores<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Ibidem

<sup>74</sup> Brasil (2012) *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, Ministerio de Defensa. Accedido desde <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf> el 17/06/2015

Ahora bien, la manera en que se ejecutan los programas anunciados en el Libro Blanco es a través de la revitalización del parque industrial de defensa. Empresas nacionales como la ya mencionada Odebrecht se asoció con la francesa DCNS para el programa PROSUB, Embraer se ocupará de producir aviones militares y a través de una empresa subsidiaria (Harpia) también producirá los VANTs. Atech producirá sistemas de defensa, Bradar radares de vigilancia, Savis sistemas de monitoreo de fronteras y Visiona la producción de satélites<sup>75</sup>. Sinergy será responsable de la producción de combustible para misiles y cohetes, bombas inteligentes y de fragmentación<sup>76</sup>. Por otro lado empresas tradicionales en material de defensa como Avibras, Imbel, Emgepron, CBC y Forja Taurus desarrollarán misiles, armas leves, proyectos navales, municiones y armas leves respectivamente.

Empero, es necesario hacer una aclaración acerca de la capacidad productiva de Brasil. Tal como señala Saint-Pierre y Zague “la escasez de recursos destinados a la I&D de tecnología militar” (0,9% del presupuesto total destinado a la defensa proyectado para el periodo 2014-2017)<sup>77</sup> limita fuertemente la capacidad de absorber nueva tecnología. En otras palabras, la baja inversión en I&D en el sector de materiales para la defensa hará que Brasil siga siendo dependiente de las compras a terceros países. Buzan explica que los gastos asociados a la I&D son responsables de una gran parte del costo de la inversión en nuevos armamentos, es por eso que para producir productos de alta tecnología es necesario una economía de escala (Buzan, 1991). Esta idea nos remite nuevamente a la Estrategia Nacional de Defensa de 2008, en ella se explica que “la consolidación de UNASUR podrá atenuar la tensión entre el requisito de la independencia en producción de defensa y la necesidad de compensar costo con escala, posibilitando el desarrollo de la producción de defensa en conjunto con otros países de la región” (Ministerio de Defensa, 2008). Vemos entonces que la capacidad brasileña para generar autonomía industrial y absorción de tecnología en materiales de defensa es puesta en función de

---

<sup>75</sup> Silveira, V. (2013) “Com Mectron, Odebrecht cresce no setor e já prevê dobrar receita”, en *Valor Econômico*. São Paulo, 12 dic. Accedido desde <http://www.valor.com.br/empresas/3369622/com-mectron-odebrecht-cresce-no-setor-e-ja-pre-ve-dobrar-receita> el 17/06/2015

<sup>76</sup> Silveira, V. (2013b) “AEQ concentra produção em nova fábrica”, en *Valor Econômico*. São Paulo, 15 oct. Accedido desde <http://www.valor.com.br/empresas/3304498/aeq-concentra-producao-em-nova-fabrica> el 17/06/2015

<sup>77</sup> Saint-Pierre, H.L. y Zague, J.A. (2014), “La industria de defensa y la autonomía estratégica” en *Patria*. Quito, abr/jul accedido desde [http://www.cecies.org/imagenes/edicion\\_574.pdf](http://www.cecies.org/imagenes/edicion_574.pdf) el 17/06/2015.

las relaciones regionales con los demás países y el poder para generar una economía de escala a nivel sudamericano que permita disminuir los costos de I&D.

### 3. Amazonas

La cuestión amazónica es considerada por Brasilia como un tema prioritario en su estrategia de defensa y es vista en términos de soberanía. Considerando que Brasil es el Estado que posee mayor cantidad de territorio amazónico (5.144.800 km<sup>2</sup> contra 774.000 km<sup>2</sup> de Perú, el segundo)<sup>78</sup> y las importantes características que este territorio posee – 40% del área sudamericana, 20% del agua dulce del mundo, un tercio de las forestas tropicales – Brasil se ha propuesto a partir de la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 ser “vigilante en la reafirmación incondicional sobre la Amazonia brasileña”, rechazar “cualquier intento de tutela sobre sus decisiones al respecto de preservación, de desarrollo y de defensa de la Amazonia” (Brasil, 2008).

A partir de la formulación de la estrategia de defensa del Amazonas en 2008 a través del ya mencionado trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia, mucho se ha avanzado hasta la fecha por parte de Brasil en el área. Para entender estos avances es necesario primero entender la dinámica de securitización brasileña, es decir qué aspectos dentro del conjunto de problemáticas que pueden surgir de la región amazónica se consideran temas relevantes para la seguridad y la defensa brasileña. Gran parte de esta dinámica de securitización puede ser apreciada a través de la Política de Defensa Nacional de 2005, documento predecesor a la Estrategia Nacional de Defensa. En él se especifican los lineamientos generales que darán rumbo a las políticas de defensa que guiarán el accionar del gobierno brasileño con respecto al Amazonas.

En la segunda parte del documento se señala la emergencia de actores no estatales y nuevas

---

<sup>78</sup> Gruenberger, M.J. (2007). *Crítica al Tratado de Cooperación Amazónico desde la perspectiva del desarrollo sostenible de la región* en Matos, S (2013) *El proceso de securitización y las políticas de defensa de países de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica*. La Paz, accedido desde <https://www.academia.edu/4118563> el 17/06/2015

amenazas para la seguridad de los Estados así como la emergencia de nuevos focos de conflicto, resaltándose el ambiental. “En este siglo, podrán ser intensificadas disputas por áreas marítimas, por el dominio aeroespacial y por fuentes de agua dulce y de energía, cada vez más escasas. Tales cuestiones podrán conducir a injerencias en asuntos internos, configurando cuadros de conflictos” (Inciso 2.1). “La cuestión ambiental permanece como una de las preocupaciones de la humanidad. Países poseedores de gran biodiversidad, enormes reservas de recursos naturales e inmensas áreas para ser incorporadas al sistema productivo pueden tornarse objeto de interés internacional” (Inciso 2.4). “Actualmente, actores no estatales, nuevas amenazas y la contraposición entre el nacionalismo y el transnacionalismo permean las relaciones internacionales y los mecanismos de seguridad de los Estados” (Inciso 2.6) (Brasil, 2005).

A continuación, en la cuarta parte del documento, Brasil reconoce como amenazas a la seguridad que emanan de la zona amazónica la baja densidad demográfica y las largas distancias asociadas a la precariedad del sistema de transporte terrestre y reconoce que la presencia de las Fuerzas Armadas en la zona es necesaria para la estabilización de estas amenazas: “La Amazonía brasileña, con su gran potencial de riquezas minerales y de biodiversidad, es foco de la atención internacional. La garantía de la presencia del Estado y la vivificación de la franja de frontera son dificultadas por la baja densidad demográfica y por las largas distancias, asociadas a la precariedad del sistema de transportes terrestres, lo que condiciona el uso de las vías fluviales y del transporte aéreo como principales alternativas de acceso. Estas características facilitan la práctica de ilícitos transnacionales y crímenes conexos, además de posibilitar la presencia de grupos con objetivos contrarios a los intereses nacionales (...) El fortalecimiento de la presencia del Estado, y en particular de las Fuerzas Armadas, a lo largo de nuestras fronteras, es condición necesaria para la conquista de los objetivos de estabilización y desarrollo integrado de la Amazonía” (Inciso 4.4) (Brasil, 2005).

Por último, en la sexta parte, se proponen algunas orientaciones estratégicas para avanzar en el combate de estas amenazas. Estas orientaciones, como es de preverse, guardan consonancia con aquellas explicadas en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 y remiten al trinomio

monitoreo/control, movilidad y presencia que es abordado en ese documento. “Para oponerse a las amenazas a la Amazonía, es imprescindible ejecutar una serie de acciones estratégicas orientadas al fortalecimiento de la presencia militar, efectiva acción del Estado” (Inciso 6.13) “Brasil necesita disponer de medios y capacidades de ejercer la vigilancia, el control y la defensa de su espacio aéreo” (Inciso 6.15) “Es imprescindible que el País disponga de una estructura ágil, capaz de prevenir acciones terroristas y de conducir operaciones de contraterrorismo” (Inciso 6.18)

Todas estas áreas fueron desarrolladas en los sucesivos documentos emitidos por el Ministerio de Defensa brasileño, tanto en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 como en el Libro Blanco de Defensa de 2012. Sin embargo me remití a este documento porque fue la primera instancia dentro del gobierno de Lula en la que se trató el tema del Amazonas como parte de la política de defensa de su período presidencial.

Ahora bien, una vez definidas las áreas que fueron securitizadas por la política de defensa brasileña podemos medir los avances realizados. Basándose en el trinomio ya mencionado, en el Amazonas brasileño se encuentran entre los más relevantes avances conseguidos el Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ), el Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SisFron) y el Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

El primero de ellos busca asegurar la defensa de la costa brasileña y sus bienes de alta mar que cuentan con importantes depósitos de gas y petróleo así como reservas minerales. El Amazonas Azul es como se conoce a la Zona Económica Exclusiva (ZEE) brasileña y será vigilada a través de la Marina de Brasil que contará con un sistema de satélites, radares y sensores, barcos, aviones y vehículos subacuáticos. El SisGAAZ cuenta con una inversión de cuatro mil millones de dólares<sup>79</sup> y será desarrollado por tres empresas de servicios de defensa brasileño que a su vez se asociaran con empresas extranjeras y subsidiarias nacionales para completar sus tareas. Estas

---

<sup>79</sup> Elwell, A (13/03/2013). “Brazil's maritime surveillance capabilities in \$4 billion boost with SisGAAZ programme” en *Defenceiq* accedido desde <http://www.defenceiq.com/naval-and-maritime-defence/articles/brazil-s-maritime-surveillance-capabilities-in-4-b/> el 17/06/2015

empresas son Embraer, Odebrecht y Orbital. El contrato con las empresas esta previsto para 2015, sin embargo todavía no se ha firmado<sup>80</sup>.

El segundo proyecto, SisFron, es parte de la Estrategia Braço Forte dependiente del Ejército brasileño y se crea con la intención de vigilar los más de 16.000 kilómetros de frontera terrestre que comparte Brasil con sus vecinos. Además de monitorear las fronteras, el SisFron busca asegurar el flujo continuo y seguro de datos entre diversos escalones de las Fuerzas Terrestres, producir información confiable para la toma de decisiones y actuar oportunamente en acciones de defensa contra delitos transfronterizos y ambientales. El SisFron monitoreará aproximadamente un 27% del territorio brasileño potencializando el empleo de las organizaciones subsidiarias de los Comandos Militares del Amazonas del Oeste y del Sur. El sistema cuenta con el empleo de patrullas, puestos de control de frontera, batallones, brigadas, Comandos Militares de Área y Comandos de Operaciones Terrestres<sup>81</sup>. El sistema es resultado de una inversión de largo plazo de más de 12 millones de Reales y monitoreará las fronteras a través del uso de tecnología de punta como antenas de comunicación, infovía, radares, sensores electromagnéticos, comunicación satelital y VANTs<sup>82</sup>. Entre las principales empresas que desarrollarán SisFron se encuentra la ya mencionada Embraer que fue contratada para ejecutar la implementación y la integración del sistema. Esta empresa a su vez fue la encargada de seleccionar los principales proveedores de infraestructura. Entre estos se encuentran Stemac (generadores), CN Comandos (no-breaks), Enecol (infraestructura civil), Casa de Floresta (gestión ambiental), RCom (shelters militares), Medav (sensores electromagnéticos), Harris (radios tácticas) y AEL Internacional (sistemas optrónicos)<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Düring, N. (28/01/2015). "SisGAAz Exclusive – Three Main Contractors, assemble!" En *Defesanet* accedido desde <http://www.defesanet.com.br/sisgaaaz/noticia/18064> el 17/06/2015

<sup>81</sup> EPEX (2012). "Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras." Accedido desde <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/projetos/sisfron.html> el 17/06/2015

<sup>82</sup> Wiltgen, G. (26/11/2014). "Sisfron ajuda as Forças Armadas do Brasil a proteger regioes fronteiriças". En *Defesa Aérea & Naval* accedido desde <http://www.defesaaereanaval.com.br/sisfron-ajuda-as-forcas-armadas-do-brasil-a-proteger-regioes-fronteiriças/> el 17/06/2015

<sup>83</sup> Infodefensa.com (10/05/2013). "El consorcio Tepro selecciona proveedores de subsistemas para el proyecto SISFRON". San Pablo. Accedido desde <http://www.infodefensa.com/latam/2013/05/10/noticia-el-consorcio-tepro-selecciona-proveedores-de-subsistemas-para-el-proyecto-sisfron.html> el 17/06/2015

El SIVAM, por su parte, es un proyecto de 1400 millones de dólares destinado al control y monitoreo del espacio aéreo brasileño. Está a cargo de Fuerza Aérea brasileña y también cuenta con un brazo civil (SIPAM). El monitoreo del espacio aéreo, área exclusiva de la Fuerza Aérea de Brasil, es alcanzado a partir de la inclusión de radares y aviones de alarma aéreo. El desarrollo contó con la participación de las empresas nacionales Embraer y Atech. El SIVAM está en funcionamiento desde 2002, siendo inaugurado por Cardoso por lo que su creación no puede ser inscripto dentro de la estrategia de defensa del gobierno de Lula aunque por su funcionalidad y características de su desarrollo podemos encontrar muchas semejanzas con las políticas de monitoreo, presencia y movilización de los gobiernos de 2003 hasta el presente.

### **Planes de Acción del CDS**

Los Planes de Acción del CDS son, por decirlo de una manera, el rostro visible del Consejo, el plano operativo de la organización. Consiste en “un conjunto de iniciativas factibles de realizar en el corto y mediano plazo, que den legitimidad y visibilidad al Consejo” (Plan 2009) diseñadas por “las Viceministras y los Viceministros de Defensa, o sus equivalentes” (Estatuto CDS, 2008), la instancia ejecutiva del Consejo. Como expliqué con anterioridad, el análisis de los sucesivos Planes de Acción del CDS nos permitirá encontrar, si existieran, áreas en las que Brasil ejerce un rol hegemónico en esta instancia.

Como vimos, existen tres ejes de política exterior brasileña desarrollados a través de su Ministerio de Defensa que toman relevancia a partir de la enunciación de la Política de Defensa Nacional de 2005 y logran incorporarse en la agenda pública en 2008 con la creación del CDS y la publicación de su Estrategia Nacional de Defensa. Estos tres ejes son en primer lugar lograr un espacio de influencia en organizaciones internacionales a través del apoyo a intervenciones humanitarias, en segundo lugar conseguir autonomía industrial en materiales de defensa y desarrollarla en conjunto con otros países de la región y por último articular el trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia en la defensa del Amazonas, asegurando la soberanía brasileña sobre ella. Para que existiera un ejercicio hegemónico estas tres áreas deberían estar presentes en los Planes de Acción convergiendo con la formulación que Brasil les dio a cada una.

En lo que respecta a acciones humanitarias, encontramos desde el primer Plan de Acción (2009) un eje dedicada a ellos. La sección 2 de este Plan titulada COOPERACIÓN MILITAR, ACCIONES HUMANITARIAS Y OPERACIONES DE PAZ encontramos el objetivo de “elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias” (PA, 2009) que tiene como responsable a Brasil y a Colombia. Coexiste con este objetivo el de “planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales”.

El Plan de Acción de 2010-2011 encuentra como responsable a Brasil de los principales proyectos en lo que respecta a control y disposición del inventario militar para encarar acciones e intervenciones de carácter humanitario: “consolidar el inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias” (2.e) y “proponer mecanismos de empleo del inventario de las capacidades de defensa de los Estados Miembros en caso de desastres naturales” (2.f). También encontramos explicado el objetivo enunciado en el anterior Plan de Acción que refiere a la planificación de un ejercicio combinado asistencia humanitaria. Su objetivo es el de “promover estándares de interoperabilidad militar combinada, prioritariamente en materia de planeamiento y conducción” (2.c) estos objetivos están bajo la responsabilidad de Argentina y Chile.

El Plan de Acción del 2012 repite la tendencia comenzada en el 2009, colocando a Brasil como responsable del perfeccionamiento del “mecanismo de empleo del inventario de las capacidades de defensa de los Estados miembros en caso de desastres naturales” (2.c) y a Argentina como responsable de “realizar un segundo ejercicio combinado regional en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de paz denominado "UNASUR II"” (2.a)

En 2013 se observa que la contabilización del inventario militar regional llegó a su fin y la tarea asignada a Brasil ahora es la de trabajar a partir de esto: “crear un Grupo de Trabajo para reunir en un mecanismo de respuesta a los desastres naturales” con observancia del “Inventario de Capacidades de Defensa de los Estados para respuesta a los desastres, presentado por Brasil, a través de la actividad 2.c del Plan de Acción 2012” (2.c). Un tercer ejercicio combinado es

encargado a Argentina repitiendo lo acontecido en anteriores Planes.

En el Plan de Acción de 2014 hace responsable nuevamente a Brasil de “establecer el mecanismo de respuesta a los desastres naturales”, mantener la actividad 2.c del Plan 2012 y “hacer disponible el Inventario de Capacidades de Defensa de los Estados Miembros del CDS”. (2.c). También Brasil se hará cargo de la organización de un taller sobre lecciones aprendidas y perspectivas acerca de las intervenciones humanitarias (2.d). Argentina, continuando con lo establecido previamente, se hará cargo de un cuarto ejercicio combinado.

En lo que se refiere al desarrollo industrial y la autonomía en la producción de materiales de defensa, desde el Plan de Acción de 2009 se dedica un eje especial denominado INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE LA DEFENSA. Nuevamente se recomienda establecer un diagnóstico acerca de las “capacidades y áreas de asociación estratégica, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica” (3.a). Esta tarea fue encargada a Ecuador.

En el Plan de Acción de 2010-2011 se vuelve a encargar a Ecuador el diagnóstico de la industria de materiales de defensa de los países miembro (3.a). Otra tarea importante en este aspecto es el encargado a Venezuela concerniente al desarrollo e implementación de “un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa” (3.c). La fase 2 de este eje reconoce a Argentina la responsabilidad de “identificar las posibles áreas comunes de asociación estratégica para promover la complementariedad, la investigación, la cooperación técnica y la transferencia de tecnología.” (Fase 2-3.a). A su vez, la fase 3 de este eje hace responsable a Venezuela de “promover la cooperación bilateral y multilateral en la industria y tecnología entre las naciones integrantes del Consejo de Defensa Suramericano” (Fase 3-3.a)

En el Plan de Acción de 2012 se encarga a Brasil la tarea de “realizar un Seminario Internacional de Tecnología Industrial Básica - Seguridad y Defensa, para incentivar la cooperación y el intercambio de la Ciencia, Tecnología e Industria de Defensa en América del Sur”, además de

continuar con los objetivos señalados en la Fase 3 actividad 3.a del Plan de Acción. También se encarga a Argentina la tarea de “conformar un Grupo de Trabajo de expertos que, en un plazo de seis meses, presente un informe de factibilidad con vistas al diseño, desarrollo y producción regional de un Avión de Entrenamiento Básico – Primario Suramericano” (3.d), la primera actividad que menciona el desarrollo de material de defensa utilizando las capacidades de los países miembro.

En 2013, todas las actividades del eje mencionado encuentran a Brasil como responsable directo o corresponsable. Una de las más importantes es aquella que propone la realización de un seminario con el objetivo de “incentivar la cooperación y el intercambio en el ámbito de la UNASUR, de mecanismos que incentiven y atribuyan a las industrias regionales una mayor prioridad y con normas especiales para las compras, las contrataciones y el desarrollo de productos y sistemas de defensa, así como desarrollar un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa.” (3.a). Como se puede observar esta actividad es compatible con lo expresado en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 en lo que respecta a regímenes jurídicos y tributarios especiales para las empresas nacionales de materiales de defensa. La actividad 3.b, bajo responsabilidad brasileña, también es de gran importancia. Propone “crear un Grupo de Trabajo, constituido de expertos con el propósito de presentar el diseño, el desarrollo y la producción regional de un sistema de aeronaves no tripuladas, considerando los requisitos operacionales presentados en el informe de factibilidad concluido el año 2012” (3.b) y retoma la idea de la actividad 3.d del año anterior, en este caso con VANTs.

En el Plan de Acción de 2014 no se le encarga a Brasil tareas de suma importancia más que seguir con la actividad 3.b del Plan de Acción del año anterior.

Más allá de estas actividades mencionadas en este eje, es necesario resaltar la importancia que se le dio a alcanzar transparencia en lo relativo a los gastos en defensa y el inventario de los países miembro en el eje denominado POLÍTICAS DE DEFENSA. Esta área era de suma importancia porque refiere a los gastos destinados dentro de cada Ministerio de Defensa a la inversión y a la I&D y el estado de los materiales de defensa de los países. Desde el Plan de Acción de 2009 se

propone “transparentar la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa” (1.c). En el Plan de Acción 2010-2011 se propone “desarrollar la metodología de medición de gastos de Defensa” (1.b). En 2012 se acuerda “conformar un Grupo de Trabajo responsable de establecer una metodología que permita estandarizar un mecanismo para transparentar el inventario militar de los países suramericanos y su actualización periódica” (1.a). En 2013 se continúa con esta idea en su actividad 1.b.

Con respecto al Amazonas, recién se encuentra la inclusión de las áreas señaladas por Brasil en su Política de Defensa Nacional de 2005 en el Plan de Acción de 2012. La actividad encargada a Colombia y de la cual Brasil es corresponsable consiste en “realizar un Seminario sobre defensa de los recursos naturales y la biodiversidad en Suramérica con el fin de avanzar en el estudio y proposición de mecanismos de cooperación de defensa en la región” (1.m). Observamos que la defensa de los recursos naturales y de las zonas de gran biodiversidad toma importancia de acuerdo con el inciso 2.4 de la Política de Defensa Nacional de 2005.

Al año siguiente se encuentra un incremento de las actividades referidas al Amazonas en el Plan de Acción del CDS. La primera actividad del eje POLÍTICAS DE DEFENSA establece “crear un Grupo de Trabajo para gestión y monitoreo de áreas especiales utilizando los recursos del Centro Gestor de Protección de la Amazonia (CENSIPAM) en provecho de los países miembros de la UNASUR” (1.a) bajo la responsabilidad brasileña. Además se propone la “creación de un grupo de trabajo responsable de formular un diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en materia de protección y defensa de los Recursos Naturales y la Biodiversidad con base en las legislaciones de los países miembros de la UNASUR” (1.g) bajo la responsabilidad de Venezuela.

Por último en el 2014 no se observan actividades relativas al eje amazónico más que la continuación de la actividad 1.a del año 2013 “realizar la conferencia “La Defensa y los Recursos Naturales”, conjuntamente con la II Reunión de la Actividad (1.g 2013), así como un taller para realizar un estudio sobre la disponibilidad y potencialidades de los recursos naturales estratégicos de la región” encargado a Venezuela, Argentina y Ecuador.

Como se puede observar, los Planes de Acción no muestran una transferencia de la agenda de defensa brasileña a la región. Por el contrario, el plano operativo del CDS se redujo, en estos pocos años de labor, a establecer mínimos comunes denominadores con respecto a la transparencia de los gastos en defensa, la contabilización del inventario de materiales de defensa y el diagnóstico de las capacidades de los países miembro. Es importante destacar, empero, el avance en cuanto al desarrollo autónomo de algunos materiales de defensa como el VANT regional y el impulso que se le dio a las industrias regionales de defensa a través de los Planes de Acción.

## Conclusión

Este trabajo buscó trazar un puente entre la teoría de la hegemonía consensuada, elaborada por Burges para describir los años de Cardoso en los que Brasil ejerció un estilo de liderazgo no estructural que se caracterizaba por la búsqueda de consenso detrás de un proyecto regional mutuamente beneficioso a través del consentimiento, y el regionalismo post-liberal de la era de Lula y los gobiernos de la llamada “nueva izquierda” en el cual la integración regional trascendió la esfera económica y logró, en ciertos aspectos, grandes avances en áreas políticas a través de la creación de organizaciones multilaterales como UNASUR.

Como vimos, durante el gobierno de Lula el Ministerio de Defensa fue utilizado para acentuar el proceso integracionista de la región a través de los distintos documentos analizados. En ellos se notan claras referencias a la autonomía y a la integración sudamericana. La creación del Consejo de Defensa Sudamericano es uno de los objetivos más sobresalientes de la política externa formulada por el Ministerio de Defensa que guarda relación con las metas de este nuevo tipo de regionalismo. El estatuto para su creación fue aprobado por los Jefes y Jefas de los Estados miembros de UNASUR en 2008 coincidiendo con la crisis bilateral entre Ecuador y Colombia.

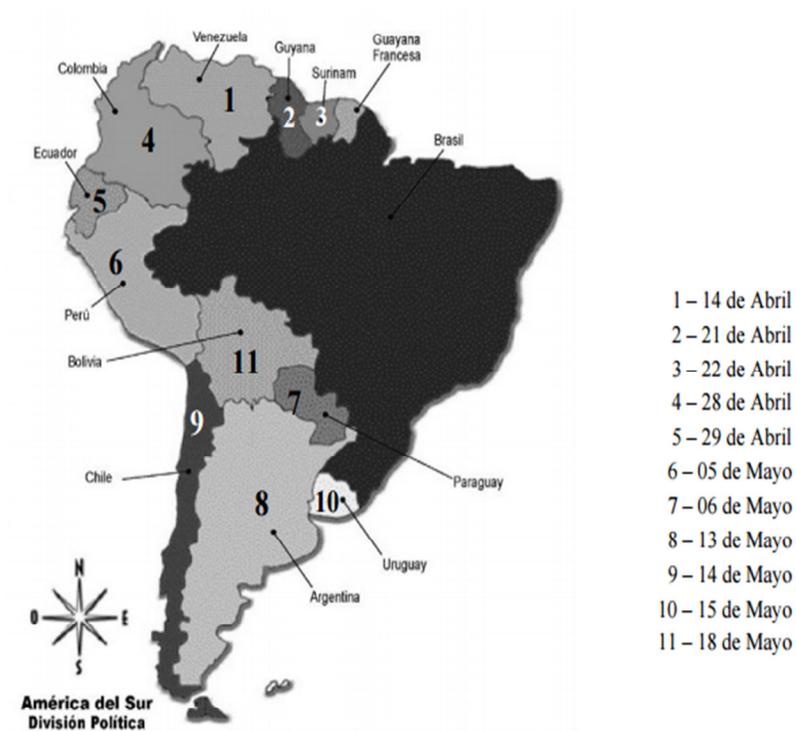
El análisis de la hegemonía brasileña en este órgano de cooperación y consulta en materia de defensa fue analizado en dos niveles: el primer nivel responde a su etapa creacional, la instancia decisiva para que los Estados miembro de UNASUR aprobaran la formación del Consejo. El segundo nivel de análisis es el operativo o ejecutivo en el cual los Estados acuerdan los diversos Planes de Acción de acuerdo con los objetivos generales del CDS.

De acuerdo a lo observado pudimos señalar un ejercicio efectivo de hegemonía consensuada en el primer nivel de análisis. Para determinar esto se tomaron en cuenta las tres etapas de la hegemonía consensuada señalada por Burges identificando el mecanismo de transferencia de propiedad del proyecto, la formulación de objetivos compartidos por todos los Estados miembro de UNASUR y la intensa gira sudamericana realizada por Jobim, Ministro de Defensa brasileño,

para promocionar la creación del Consejo, como ejemplo de ellas.

Por el contrario, el segundo nivel de análisis no muestra una transferencia de la agenda de defensa brasileña a la región. Para mostrar esto me remití a los sucesivos documentos presentados por el Ministerio de Defensa de los cuales sobresalen tres ejes operativos para ser desarrollados en su política externa (la influencia en organismos internacionales a través de operaciones de paz, la autonomía industrial en la producción de materiales de defensa y la defensa del Amazonas) y cotejé los avances realizados en estos ejes en política doméstica con los logros alcanzados dentro del Consejo, plasmados en los Planes Operativos. En los Planes Operativos del CDS no se encuentran reflejadas las aspiraciones regionales brasileñas que se mencionan en las Estrategias de Defensa y que fueron llevadas a cabo a nivel doméstico.

Producto de este análisis podemos concluir que el proceso de integración post-liberal fue el marco utilizado por Brasil para mantener su proyecto de hegemonía consensuada. El estudio de caso del Consejo de Defensa Sudamericano nos permite señalar que el ejercicio hegemónico brasileño fue efectivo durante el proceso de creación ya que logró el consentimiento de todos los países de forma automática. Sin embargo, Brasil no demuestra certeza para incluir temas de su Estrategia Nacional de Defensa en los Planes Operativos del Consejo, sino más bien para establecer mínimos comunes denominadores con respecto a la transparencia de los gastos en defensa, inventario y capacidades.

**Anexo I - Viajes del Ministro de Defensa de Brasil por América del Sur en 2008, para**

Fuente: Elaboración propia con datos colectados en las páginas web de las Presidencias de la Republica, Ministerios de Defensa y prensa.

Fuente: Moreira, A. (2008) Consejo sudamericano de defensa: hacia una integración regional en defensa, *Documento de debate RESDAL*

## Bibliografía

- BBC Brasil (2008), “Brasil quer conselho de defesa sul-americano até fim do ano, diz Jobim”, *Folha de S.Paulo* 21/03/2008.
- Brasil (2005), *Política de Defesa Nacional*, Brasilia, Ministerio de Defensa.
- Brasil (2008), *Estrategia Nacional de Defesa*, Brasilia, Ministerio de Defensa.
- Brasil (2012) *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasilia, Ministerio de Defensa.
- Burges, S. (2006) Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2003 en *Bulletin of Latin American Research*, Vol.25, No.1.
- Burges, S (2014) Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question en *International Politics* Vol. 52 no. 2
- Cavalcante, F (2010), “Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010)” en *Revista Brasileira de Política Internacional*
- CDS (2009), *Plan de acción 2009*.
- CDS (2010-2011), *Plan de acción 2010-2011*.
- CDS (2012), *Plan de acción 2012*.
- CDS (2013), *Plan de acción 2013*.
- CDS (2014), *Plan de acción 2014*.
- Comini, N. (2010) “El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales”, *Nueva Sociedad* 230
- Düring, N. (28/01/2015).”SisGAAz Exclusive – Three Main Contractors, assemble!” En *Defesanet*.
- Elwell, A (13/03/2013). “Brazil's maritime surveillance capabilities in \$4 billion boost with SisGAAz programme” en *Defenceiq*.

- Escudé, C (2009) Realismo periférico: una filosofía de policía exterior para Estados débiles, *Universidad del CEMA Serie Documentos de Trabajo* Nro.406.
- EPEX (2012). "Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras."
- Ganem, M (2014) UNASUR: "Construyendo la identidad sudamericana" en Bagley, B. M. y Defort M. (Eds.). *¿La hegemonía norteamericana en declive? El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del siglo XXI*. Colección El sur es cielo roto. Cali, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi
- Hirst, M. (2007) "South American Intervention in Haiti". *FRIDE Comment*, April
- Hirst, M. (2008), "La dimensión política de la presencia en Haití: los desafíos para el ABC+U", *FLACSO*
- IISS, *The Military Balance 2015*
- Ikenberry, G.J. (1996) "The Future of International Leadership" en *Political Science Quarterly* Vol.111 No.3
- Infodefensa.com (10/05/2013). "El consorcio Tepro selecciona proveedores de subsistemas para el proyecto SISFRON". San Pablo
- Jobim, N (2008), "A defesa na agenda nacional: o plano estratégico de defesa", en *Interesse Nacional* Jul-Sep
- Kenkel, K.M (2013), Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue", en *Revista Brasileira de Política Internacional* Vol. 56 No. 1.
- Lula da Silva, L.I. (2008), "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa", en *Boletim Mundorama*.
- Malamud, A. (2011) "A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin American Politics and Society* 53(3), 1-24

- Malamud, A. y Cossio Rodríguez, J.C. (2014) “Straddling the region and the world” en Herzog, M. y Robins, P. (Eds.) *The Role, Position and Agency of Cusp States in International Relations*
- Matos, S (2013) *El proceso de securitización y las políticas de defensa de países de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica*. La Paz
- Merke, F. (2009), “Sudamérica y la agenda de seguridad hemisférica: El desafío de las asimetrías” en Pensamiento Propio, enero-junio, año 14, número 29.
- Moreira, A. (2008) Consejo sudamericano de defensa: hacia una integración regional en defensa, *Documento de debate RESDAL*.
- Natanson, J. (2008). *La Nueva Izquierda*. Argentina. Editorial Sudamericana.
- Poggio Teixeira, C.G.(2011) “Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 54 no. 2
- RESDAL (2012) *Atlas RESDAL*
- Riggirozzi, P. (2010) "Crisis, Resilience and transformation: The Changing Architecture of Regionalism in Latin America" Paper presented at the annual meeting of the Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners, New Orleans Hilton Riverside Hotel, The Loews New Orleans Hotel, New Orleans, LA Online
- Rizzo, E. (2008) “Defensa nacional: actores y política”, *Atlas RESDAL*.
- Sahni, V (2007) ¿Ancla flotante o plataforma de lanzamiento? Dinámica regional de los poderes emergentes en *India, Brasil Sudafrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Saint-Pierre, H.L. y Zague, J.A. (2014), La industria de defensa y la autonomía estratégica en *Patria* abr/jul. Quito.
- Sanahuja, J.A. y Verdes-Montenegro Escáñez, F.J. (2014) “Seguridad y defensa en Sudamérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR” en *Anuario de integración 10*.
- Silveira, V. (2013) “Com Mectron, Odebrecht cresce no setor e já prevê dobrar receita”, en *Valor Econômico*. São Paulo, 12 dic
- Silveira, V. (2013b) “AEQ concentra produção em nova fábrica”, en *Valor Econômico*. São Paulo, 15 oct.

- Tokatlian, J.G. (2012), “Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate” en *Desarrollo económico* vol. 51 N° 204.
- Tokatlian, J.G. y Russell, R. (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
- Tokatlian, J.G y Russell, R. (2009) “Modelos de política exterior y **opciones estratégicas**”, [\*Revista CIDOB d'Afers Internacionals\*](#), 85/86
- UNASUR (2008), *Objetivos específicos*.
- UNASUR (2008), *Tratado constitutivo UNASUR*
- UNASUR (2008), *Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR*
- Vitelli, M. (2011) “Defensa y seguridad en América del Sur: El rol de Brasil en la construcción de la subregión como entidad estratégica”, *Studia Politicae* No. 23
- Wiltgen, G. (26/11/2014). “Sisfron ajuda as Forças Armadas do Brasil a proteger regioes fronteiriças”. En *Defesa Aérea & Naval*