

# **Brasil y el cambio en su estrategia de defensa: de la autonomía a la aquiescencia (2003-2020)**

Brazil and the change in its defense strategy: from autonomy to acquiescence  
(2003-2020)

*Ezequiel Magnani<sup>1</sup> y Mariana Altieri<sup>2</sup>*

## **Resumen**

El presente artículo analiza el posicionamiento estratégico de Brasil en relación a su percepción del entorno regional, considerando que la resultante conducta en el ámbito de la defensa producto de dicha apreciación tiene un fuerte impacto en las dinámicas geopolíticas de seguridad de Sudamérica. En este marco, el trabajo identifica un cambio en la política de defensa brasileña a partir del 2016 que da lugar a un viraje de la orientación estratégica de dicha política seguida desde 2003, la cual estaba sustentada en la construcción de autonomía a partir de la diversificación de sus relaciones internacionales y el fomento de la integración sudamericana. En este sentido, se establece que luego de la llegada de Temer al ejecutivo brasileño, la política de defensa de Brasil comenzó a tener una progresiva orientación vinculada a la estrategia de la aquiescencia, argumentando que la misma está evidenciada en su marcado acoplamiento estratégico hacia Estados Unidos de América. El artículo finaliza indicando el impacto que este cambio ha tenido en el nuevo documento de defensa nacional de Brasil y sugiriendo las potenciales implicancias que las nuevas dinámicas geopolíticas de seguridad de Sudamérica tienen para la República Argentina.

## **Plabras Clave**

Defensa Nacional, Geopolítica, Autonomía, Sudamérica, Brasil

## **Abstract**

This article analyzes the strategic positioning of Brazil in relation to its perception of the regional environment, considering that the resulting conduct in the field of national defense as a result of said appreciation has a strong impact on the geopolitical security dynamics of South

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Analista y docente en la Universidad de Ezeiza y la Universidad Torcuato Di Tella. Secretario Académico y Coordinador de la Comisión de Defensa y Seguridad Internacional de la Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior. Buenos Aires, Argentina. [emagnani@fundacionmeridiano.com.ar](mailto:emagnani@fundacionmeridiano.com.ar).

<sup>2</sup> Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Estrategia y Geopolítica Escuela Superior de Guerra (ESG) – Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF) y doctoranda en Ciencias Sociales UBA. Docente e investigadora en la Universidad de Ezeiza, UNDEF y UBA y Directora Ejecutiva de la Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior. Buenos Aires, Argentina. [maltieri@fundacionmeridiano.com.ar](mailto:maltieri@fundacionmeridiano.com.ar)

America. In this framework, the work suggests that since 2016 a change can be identified in the Brazilian defense policy and that this meant a shift in the strategic orientation of the defense policy followed since 2003, which was based on the construction of autonomy from the diversification of its international relations and by fostering South American integration. In this sense, it is argued that after the arrival of Temer to the Brazilian executive, Brazil's defense policy began to have a progressive orientation linked to the strategy of acquiescence, arguing that this is evidenced in its marked coupling with the United States of America. The article ends by indicating the impact that this change has had on Brazil's new national defense document and indicating the potential implications that the new geopolitical security dynamics of South America have for the Argentine Republic.

### **Key Words**

National Defense, Geopolitics, Autonomy, South America, Brazil

## **I. Introducción**

El posicionamiento estratégico de Brasil junto con su percepción del entorno regional tiene un fuerte impacto en las dinámicas de seguridad de Sudamérica. Al ser caracterizado como “poder regional” producto de sus capacidades materiales y tangibles de poder (Buzan & Waever, 2003; Morgenthau, 1993), su concepción estratégica, junto con las conductas y comportamientos que se desprende de la misma, reviste de especial importancia para el conjunto de los actores estatales del subcontinente (Mares, 1997).

En consideración de la relevancia del tema, el presente artículo busca dar cuenta de los patrones de cambio y continuidad en la concepción estratégica del entorno regional sudamericano de Brasil en el período 2003-2020. La hipótesis del trabajo es que el cambio de gobierno que tuvo lugar en Brasil en el 2016 generó un fuerte impacto en la apreciación que el Estado tiene de su entorno estratégico en el ámbito de la defensa, generando un cambio tanto en (1) la preocupación y el compromiso de Brasil en conservar la zona de paz a partir de la cooperación regional en el ámbito de la defensa como en (2) los patrones de alianzas que el Estado brasileño buscó establecer. Con respecto al primer punto, destacamos que el cambio de gobierno de 2016 impactó negativamente en la voluntad de Brasil en conservar la zona de paz sudamericana a partir de su rol como poder regional. En lo que refiere al segundo punto, establecemos que los cambios en la apreciación de los niveles de hostilidad en Sudamérica tuvieron su correlato en la priorización de su relación con los Estados Unidos de América (EUA) en el ámbito de la defensa. No obstante estos patrones de cambio sostenidos en la hipótesis, identificamos que pueden apreciarse importantes líneas de continuidad en lo que respecta a la postura del Estado brasileño respecto a la definición de aquello que debe ser defendido y la forma de hacerlo. La persistencia en ciertos puntos clave de la política de defensa es destacable en la medida que nos permite dar cuenta de la viculación de los patrones de cambio mencionados durante el período analizado, con un nivel estratégico superior (alianzas y caracterización del escenario regional), mientras que las líneas de continuidad están asociadas a factores que, si bien son estratégicos, están posicionados en un nivel más cercano a los factores tácticos y operativos: cuáles son los objetos referentes a defender –litoral atlántico y amazonas– y la forma de hacerlo –denegación de acceso, guerra asimétrica, etc.–.

En esta línea, utilizaremos como marco teórico a la literatura que desarrolla y explica las distintas estrategias utilizadas por los países de América Latina para posicionarse en el sistema internacional desde un lugar de inferioridad en términos de capacidades materiales de poder

(Russell & Tokatlián, 2013; Tickner, 2014; Briceño Ruiz & Simonoff, 2017). En tal sentido, sostenemos que, si bien durante el período analizado Brasil tuvo líneas de continuidad, hay evidencia que muestra que el 2016 fue un punto de inflexión en lo que respecta a las alianzas y a la voluntad de mantener la estabilidad regional vía cooperación, ejerciendo un rol de liderazgo entendido como *primus inter pares*; marcando un viraje de una estrategia vinculada con la autonomía hacia otra relativa a la aquiescencia.

Asimismo, la utilización de estos trabajos como base teórica implica la necesidad de abordar y clarificar la vinculación entre la política de defensa y la política exterior (Busso & Barreto, 2020), ya que los términos “autonomía” y “aquiescencia” son generalmente utilizados para hacer referencia a estrategias vinculadas a la inserción internacional ligada estrictamente a los trabajos de las Cancillerías. A su vez, la mencionada relación entre políticas nos permitirá retomar aquella literatura que versa sobre las fuentes de cambio de la política exterior de un determinado Estado e indagar la forma en la que la misma puede ser utilizada también para explicar los cambios en la dimensión estratégica de la política de defensa.

El presente trabajo utiliza una metodología cualitativa en la medida que la piedra angular de la investigación se basa en la lectura y el análisis de los principales textos oficiales de Brasil en lo que respecta a aquellas áreas gubernamentales orientadas a la defensa nacional. No obstante, se recurren a métodos cuantitativos indirectos para justificar el argumento relativo a que el posicionamiento estratégico de Brasil –debido a la posición relevante de dicho Estado en Sudamérica– tiene implicancias directas para las dinámicas geopolíticas de la región<sup>3</sup>.

El artículo se desarrolla de la siguiente manera. En la próxima sección se presenta y explica el marco teórico que será utilizado con el objetivo de introducir los principales conceptos, la relación entre ellos y su potencial uso para la política de defensa. En la tercera sección se aborda la posición actual de poder de Brasil en Sudamérica y se argumenta sobre la importancia que los demás Estados sudamericanos deben prestarle a los cambios estratégicos que están teniendo lugar en la actualidad debido a que los mismos tienen un fuerte impacto en los movimientos geopolíticos del subcontinente. En la cuarta sección se realiza un análisis del período 2003-2016 en lo relativo al posicionamiento estratégico del país en cuestión en el ámbito de la defensa. En la quinta sección se analiza bajo el mismo criterio el período 2016-2020 y, al mismo tiempo, se lo compara con la etapa anterior a partir de los conceptos introducidos en la segunda sección vinculada al marco teórico. En la última sección se establecen las conclusiones de la investigación y se esbozan las probables implicancias para la dinámica geopolítica de la región en general y para la Argentina en particular.

## **II. Autonomía y aquiescencia entre la política exterior y la política de defensa**

Los estudios correspondientes a las oportunidades de inserción de los países latinoamericanos en el sistema internacional son variados y diversos. Los mismos incluyen tanto a autores que analizan las posibilidades de inserción a partir del análisis de la economía política internacional (Dos Santos, 2011; Cardoso & Faletto, 1977) como a aquellos característicos por identificar las oportunidades y limitaciones de la inserción basada en la autonomía de los Estados del sur mediante la evaluación del sistema internacional en lo que

---

<sup>3</sup> Para los efectos del presente trabajo consideraremos al espacio geográfico Sudamericano comprendido por todos los países de Panamá hacia el sur como una Región, se hace esta aclaración porque hay autores que la denominan subregión tomando a la región como América o como Latinoamérica.

respecta a la distribución de poder, la posición relativa que ocupaban los Estados de la región en la misma y el rol de las principales potencias mundiales (Puig, 1971; Jaguaribe, 1979).

Esta última línea de investigación vinculada a la inserción anclada en la autonomía de los Estados sudamericanos en función del análisis de la distribución internacional del poder fue continuada en el siglo XXI por autores como Russell & Tokatlián (2013), quienes identificaron, considerando como una condición estructural el papel subordinado de América Latina en el mundo, dos lógicas o principios ordenadores que guiaron las estrategias de inserción internacional de los Estados de la región: la autonomía y la aquiescencia. La primera “ha sido la más practicada en América Latina, la que ha contado con mayor apoyo y legitimidad, y la que ha sido más afín a la identidad de la mayoría de las fuerzas políticas y sociales latinoamericanas”(p.161). En palabras de Tickner (2014), se refiere a “un instrumento para defender la soberanía nacional y el desarrollo, controlar las actividades de actores transnacionales, mejorar la capacidad de negociación internacional y sostener los propios intereses frente a actores más fuertes en el sistema internacional” (p. 80). Asimismo, Russell y Tokatlián reconocen cuatro opciones estratégicas que utilizaron los Estados latinoamericanos para llevar adelante el principio autonómico: “el equilibrio blando (soft balancing), la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva” (Russell & Tokatlián, 2013, p.161).

Por otro lado, la aquiescencia se caracteriza por buscar el “apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder” (Russell & Tokatlián, 2013, p.162). En esta línea, la opción estratégica de esa lógica es el acoplamiento al Estado más poderoso, en donde los actores menores se plegan a “los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como continental; y la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington” (Russell & Tokatlián, 2013, p.162).

En la práctica, estas dos lógicas fueron llevadas adelante por varias agencias gubernamentales. Sin embargo, las áreas de gobierno que se caracterizaron por tener un rol central en la implementación de estas estrategias fueron las Cancillerías y los Ministerios de Defensa, ya que por la propia condición de los temas que tratan les permite ejecutar con mayor facilidad las distintas opciones estratégicas en el plano internacional. En tal sentido, es posible identificar literatura reciente que establece las conexiones teóricas entre la política exterior y la política de defensa (Eissa, 2013; Frenkel, 2019; Busso & Barreto, 2020). Estos trabajos marcan con exactitud la forma en la que el diseño e implementación conjunta de ambas políticas contribuye al logro de los objetivos de inserción internacional que tiene un Estado. Si bien reconocemos la relevancia y los aportes significativos que tienen los análisis de política exterior, el presente trabajo se enfoca en la política de defensa –considerada como “el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas” provenientes del plano internacional (Battaglino, 2010)– de Brasil en función de su vinculación tanto con la lógica autonómica como con la aquiescente. La definición de la política de defensa introducida es de utilidad en la medida que permite identificar aquellos riesgos y amenazas cuya fuente se encuentra en el plano mundial, cuestión que está fuertemente ligada al entorno estratégico de los Estados. De esta forma, se analizará la política de defensa de Brasil entre 2003 y 2020 a partir de las distintas opciones estratégicas (acoplamiento, equilibrio blando, repliegue, diversificación y unidad colectiva) que siguieron las distintas administraciones brasileñas en el ámbito de la defensa nacional. Esto, sumado a un análisis sincrónico de los hechos relevantes en materia de defensa y de los documentos oficiales de dicho país, nos permitirá identificar cambios en su estrategia de defensa.

Como fue establecido, la hipótesis del presente trabajo es que el cambio de gobierno que tuvo lugar en Brasil en el 2016 tuvo un fuerte impacto en la apreciación que el Estado tiene de su entorno estratégico en el ámbito de la defensa, generando un cambio tanto en (1) la preocupación y el compromiso de Brasil en conservar la zona de paz a partir de la cooperación regional en el ámbito de la defensa como en (2) los patrones de alianzas que el Estado brasileño buscó establecer y (3) en su voluntad de ejercer como líder regional. De confirmarse dicha hipótesis, estaremos en condiciones de decir que el cambio de gobierno de Brasil en 2016 tuvo un impacto en la estrategia de defensa de dicho país, pasando de una lógica vinculada a la autonomía (unidad colectiva y repliegue sudamericano) a otra ligada a la aquiescencia (acoplamiento a los EUA).

### **III. Brasil y la unipolaridad sudamericana**

Brasil es el quinto país del mundo en extensión territorial con una superficie de 8.511.965 km<sup>2</sup> (frontera terrestre 15.719 Km y frontera marítima 7.408 Km). Representa el 47.3 % del área de América del Sur superficie territorial superior a los 8 millones de kilómetros cuadrados, una Población de más de 200 millones de habitantes, capacidad industrial, abundancia de recursos naturales, diversidad de fuentes de energía: posee la segunda central hidroeléctrica más grande del mundo “Itaipú”, es gran exportador de oro, níquel, estaño, es poseedor de las mayores reservas a nivel mundial de hierro, posee la tercera mina de cobre más grande del mundo, sus reservas probadas de petróleo ascienden a 20.000 millones de barriles, lo que les representa el 40% de las reservas por fuera de la OPEP, el 46% de sus combustibles provienen de fuentes renovables (a partir bio-combustibles como la caña de azúcar y maíz-) es decir, “Brasil posee los aspectos geopolíticos necesarios para ser una potencia de segundo orden y con proyección de ser un actor influyente en el escenario de la política internacional” (Forero Garzón, 2011p.51). Lecchini y Giaccaglia (2010) sostienen que se reconoce a Brasil como una de las naciones del conjunto de potencias medias, tanto por sus recursos territoriales, demográficos y económicos, como por la formulación y ejecución de una política exterior comúnmente citada “como el ejemplo tal vez más acabado de una conducta internacional definida y consecuente” (Perez Llana, 1981, p. 369 en Lecchini & Giaccaglia, 2010, p.108).

Asimismo, la polaridad<sup>4</sup> de la región mantuvo a Brasil como el Estado mejor posicionado en la distribución de poder regional (Schenoni, 2014). Hay varios indicadores objetivos que muestran la asimetría en atributos de poder existente entre Brasil y el resto de los Estados de la región. Por un lado, el Banco Mundial muestra que el Producto Bruto Interno (PBI) de Brasil en el período que va del 2003 al 2018 no solo fue altamente superior que el de sus pares regionales, sino que hasta 2014 creció a tasas mucho mayores que las de ellos, llegando al punto que en el 2011 quintuplicó el de Argentina –país cuyo PBI era el segundo más grande de Sudamérica– y decuplicó el de Colombia, que tenía el tercero más grande de la región. Por otro lado, el indicador poblacional del Banco Mundial también deja a entrever una gran asimetría entre Brasil y el resto de los Estados sudamericanos, ya que a lo largo del período 2003-2018 acrecentó la diferencia de más de 140 millones de habitantes que mantenía con Colombia, que era el segundo país con mayor cantidad de habitantes de la región. Ahora bien, con respecto al poder militar, los datos del Stockholm Institute of Peace Research (SIPRI) evidencian que

---

<sup>4</sup> En el presente trabajo, entendemos por polaridad a la distribución de poder entre los Estados de un determinado sistema (Waltz, 2010). En este sentido, dicha distribución puede ser unipolar cuando el poder está concentrado en un solo Estado, bipolar cuando el poder está dividido en dos Estados y multipolar cuando más de tres Estados tienen una porción considerable del poder distribuida entre ellos. A su vez, hay autores que complejizan el análisis de los distintos tipos de polaridad introduciendo los conceptos de “multipolaridad balanceada” y “multipolaridad desbalanceada”. Ver Mearsheimer (2014, pp. 334-359).

Brasil fue el Estado sudamericano que más invirtió en defensa en términos absolutos, dedicando un promedio de 25.839 millones de dólares por año entre 2003 y 2018. De esta forma, superó ampliamente a Colombia y a Chile que fueron los otros dos países que más recursos le destinaron a la defensa, invirtiendo un promedio de 8.573 y 4.686 millones de dólares por año respectivamente. Si bien los niveles de inversión en defensa no aclaran en qué se invierten dichos montos, los datos de Global Firepower (2020) muestran que Brasil es el Estado que tiene mayor poder militar en lo que refiere a las principales variables –capacidad de persistencia, capacidad de maniobra estratégica y capacidad de dominio– bajo las cuales se evalúa un instrumento militar (Milia, 1965, pp.151-170).

Más allá de la presente asimetría en atributos, esto no implicó per se que los mismos le hayan permitido a Brasil lograr sus objetivos (Tokatlian, 2013), ya que la capacidad de lograr resultados no está dada solo por la posesión de atributos de poder, sino que también hay que considerar la voluntad que tiene cada Estado de utilizar dichos atributos y asumir los costos que ello implica (Keohane, 2005).

En términos geopolíticos, la unidad de mayor relevancia es el Estado y su vínculo con la posición y espacio territorial. Los Estados no son ni han sido los únicos actores del sistema internacional, pero si son los que definen las estructuras (Waltz, 1988, p. 140). En este sentido, Brasil posee los aspectos geopolíticos necesarios para ser una potencia de segundo orden y con proyección de ser un actor influyente en el escenario de la política internacional. Sin embargo, la extensión y la riqueza son una bendición y un terrible problema. Recordemos la teoría de Corazón Continental<sup>5</sup> y las dificultades de Rusia para defender la enorme territorialidad con la que había sido “bendecida”. La extensión territorial es clave para la presencia internacional de un país, si y solo si, se ejerce un control efectivo y eficaz sobre las fronteras y la totalidad de territorio. El compartir frontera con diez de los doce países de Sudamérica, las cuales son además mayormente en zona selvática, hace de Brasil vulnerable a las amenazas internacionales, enfrentándose a desafíos de seguridad a nivel interno, regional e internacional. De allí la importancia estratégica de controlar efectivamente el espacio Amazónico por sus recursos naturales y como corredor estratégico que conecta los océanos Atlántico y Pacífico; así como su ambición de proyección sobre el Atlántico Sur hacia África, Europa, Asia y la Antártida. El Atlántico Sur, es el otro corredor estratégico para el Brasil: en primer lugar, para acceder al África, Europa y al Océano Índico. En segundo lugar, conecta con el Océano Pacífico por el extremo sur del subcontinente y por el estrecho de Panamá; al que Brasil accede por su proyección al Atlántico Norte, incluyendo los mares de El Caribe, Mediterráneo, del Norte y noruego.

En este escenario, el factor territorial es un fuerte indicador de la importancia de Brasil para Sudamérica en la medida que, debido a su extensión, tiene intereses en todo el subcontinente. Esto es así en la medida que cualquier suceso vinculado a una crisis que tenga lugar en la región va a tener cercanía con las fronteras de Brasil, haciendo que este Estado tenga incentivos para interceder a favor de la estabilización de la situación. A su vez, estos incentivos pueden verse evidenciados empíricamente en el rol protagónico que ha tenido Brasil en la creación del Consejo de Seguridad Suramericano (CDS), una institución regional de seguridad

---

<sup>5</sup> En términos generales la teoría del Corazón Continental o “Heartland” de Eurasia, elaborada por Halford Mackinder a principios del siglo XX, estipulaba que un imperio continental, capaz de dominar las fuerzas terrestres, que ocupara el sector central de Eurasia (Europa y Asia)-lugar que fue dominado por el Imperio Ruso y por la URSS-, estaría en condiciones de dominar lo que él denominaba “la isla mundial”, (la gran masa continental de Eurasia y África), ya que esta dominación estaría a salvo de la proyección de poder de una potencia marítima. Haciendo especial hincapié en la importancia de la extensión territorial y la capacidad de proyectar poder desde las fronteras hacia los estados vecinos (Mackinder, 1904).

que tuvo un rol protagónico en la estabilización y resolución de conflictos de manera pacífica y concertada en Sudamérica durante los años 2008-2015 (Flemes, Nolte, & Wehner, 2011; Nolte, 2018). De esta manera, es posible argumentar que la estrategia de Brasil en materia de defensa nacional va a tener un fuerte impacto en las dinámicas geopolíticas de seguridad de la región (Buzan y Waeber, 2003, p.43), debido tanto al vacío de liderazgo generado por su reciente desinterés en ocupar ese rol, como en el sentido de que no es lo mismo una postura de Brasil orientada a una resolución concertada y pacífica de los conflictos del subcontinente que, una orientación estratégica vinculada al accionar unilateral en pos de la defensa de sus intereses asociados a la estabilidad sudamericana.

#### **IV. Un poder regional con una estrategia de defensa vinculada a la autonomía: 2003-2016**

América del Sur ha conservado en el entorno regional del siglo XX y principios del siglo XXI una relativa paz en la relación entre los países de la región (Kacowicz, 1998; 2005). Sin embargo, en la actualidad subsisten situaciones de tensiones en el campo de la seguridad, no solo por diferendos limítrofes, sino especialmente en lo referido a las denominadas “nuevas amenazas”<sup>6</sup>, y su actuación en zonas fronterizas, lo que puede generar problemas entre los Estados a la hora de su abordaje.

Más allá de dichas tensiones, la primera década del siglo XXI se caracterizó por tener situaciones nacionales, regionales e internacionales propicias para construir procesos de cooperación en el campo de la seguridad internacional y la defensa, lo cual se aprecia claramente en la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que fue una propuesta brasileña para una mayor autonomía regional en este campo (Comini, 2010).

Partimos, entonces, de la caracterización de la Región Sudamericana como un complejo de seguridad, tanto por la proximidad geográfica como por la historia compartida de la región con sus características propias y particulares. En este sentido, coincidimos en la apreciación de Mariano Bartolomé acerca de que “la subregión del cono sur contiene características propias: elementos comunes y tangibles de naturaleza geográfica e histórica propios que lo convierten en un complejo de seguridad” (Bartolomé, 2010). De tal forma, sostenemos que los procesos de securitización y desecuritización están necesariamente interconectados ya que es irreal pensar que cada uno de los países puede garantizar su seguridad sin articular acciones con el resto, especialmente en el contexto de un siglo XXI signado por lo que se denomina nuevas amenazas. “En el mundo actual, los riesgos y amenazas en materia de defensa y seguridad son primeramente regionales, más que locales, nacionales o internacionales” (Flemes, Nolte, & Wehner, 2011, p.112)

Dentro de este escenario sudamericano, para Estados como Brasil, las instituciones internacionales representan la oportunidad de contar con un espacio político donde puedan “liderar” el proceso de formación de algunas normas internacionales, desestimando aquellas reglas o prácticas que puedan afectarlos y promoviendo aquellas que puedan favorecerlos. En el proceso de ejercicio de liderazgo, tanto Brasil como otras potencias medias del Sur, aparecen representando a su región y defendiendo sus intereses. Es en este sentido y a partir de esas

---

<sup>6</sup> Conceptualizadas como un conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, (esto es no generadas por conflictos interestatales sujetos a resolución de carácter militar) que se desarrollan en ámbitos que no reconocen fronteras, que poseen una importante capacidad para proyectarse a través de las mismas y que, en su mayoría, pueden ser caracterizadas como delictivas o criminales, provenientes de actores No Estatales (entidades sub o trans nacionales que se convierten en polos de poder).

mismas categorías es que Daniel Flandes y Thorsten Wojczewski (Flandes & Wojczewski, 2010) afirmarían que Brasil es un poder regional en Sudamérica, como poseedor de las siguientes cualidades: (1) es parte de una región geográfica delimitada, (2) es altamente influyente en los asuntos regionales, (3) dispone de las capacidades necesarias para proyectarse como un poder regional, y (4) se encuentra listo para asumir el liderazgo regional.

Para Flandes, Nolte y Wehner, “los intereses de los Estados por generar un espacio o grupo regional en materias de seguridad pueden evaluarse en un sentido de poder material o ideacional–normativo” (Flandes, Nolte, & Wehner, 2011, p. 115) El interés relacionado al poder material implica que el Estado que pretende liderar un espacio de seguridad regional debe estar dispuesto a asumir los costos de brindar la provisión de gobernanza regional a una serie de temas o problemáticas comunes. Sin embargo, para que el proceso de emergencia institucional tenga éxito y se desarrolle, el líder necesita de otros Estados que estén dispuestos no solo a participar sino a proporcionar colaboración en los costos de la empresa, es decir, de alianzas sólidas en qué sostener dicho proyecto.

Una cuestión clave en la que se esforzó la Unasur durante este período fue en la de erigirse como una organización regional capaz de hacerse cargo de los conflictos internos de la región, reemplazando en alguna medida el rol la Organización de Estados Americanos (OEA) como foro donde discutir las cuestiones más complicadas en materia de seguridad algo evidenciado claramente en la cumbre realizada en Bariloche en 2009 donde se discutió sobre la decisión colombiana de la construcción de bases norteamericana en su territorio.

En este marco, Andres Serbin (2009) sostuvo que “la UNASUR podría constituirse en una instancia para enfrentar los conflictos en la región que reemplace progresivamente a la Organización de Estados Americanos, donde Estados Unidos mantiene un rol fundamental, aunque aún es necesario que adquiera una estructura institucional capaz de sostener en el tiempo sus decisiones” (p. 145). Especialmente considerando que la OEA constituye un foro político prominente para la discusión de los asuntos hemisféricos, y sobre todo tiene un mecanismo establecido y decantado a razón de su historia y su permanencia en el tiempo. Sin embargo, los países de la Unasur se esforzaron por establecer que la entidad regional podía encargarse de proveer un bien como la preservación de la democracia y la paz en la región. En el discurso oficial se destaca expresamente la madurez de los países sudamericanos para hacer frente a sus propios problemas sin la ayuda de terceros “extrarregionales”.

Para Quiliconi (2013), Brasil parecía poner en práctica una estrategia de hegemonía o liderazgo cooperativo o consensual, en la cual intenta resaltar una identidad común para hacer que todos los estados de América del Sur confluyan en torno del proyecto político de establecer esta “región suramericana” como una región distinta dentro del hemisferio y de América Latina; de esa forma aumentan también los costos de un involucramiento más profundo de Estados Unidos (Quiliconi, 2013). Este discurso de responsabilidad y legitimidad de la Unasur incluso fue presentado en foros multilaterales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, buscando el reconocimiento como organismo regional subsidiario de la Organización de las Naciones Unidas, saltando de esta manera a la OEA. Para Serbin la intervención de la Unasur en la crisis boliviana, como primera intervención exitosa frente un conflicto interno “tuvo unos elementos de la «responsabilidad de proteger» promovida por la ONU y suscrita por algunas naciones sudamericanas” (Serbin, 2009, p. 151).

La creciente capacidad que la región tuvo en el período analizado para abordar sus crisis a través de sus propias iniciativas y sin la intervención de terceros se vio reforzada por una creciente vocación de intervenir y de demostrar su capacidad de autonomía a la hora de garantizar la zona de paz. Esta vocación se refuerza en el artículo 2. Del Estatuto del CDS, en el cual afirma que “El Consejo se sujetará a los principios y propósitos establecidos en la Carta



de Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, así como en los Estatuto CDS Mandatos y Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno de la UNASUR” (Consejo de Defensa Suramericano, 2009).

Brasil, ha querido durante mucho tiempo alcanzar el reconocimiento internacional como “Jugador Global” sobre todo desde el momento en que Goldman Sachs incluyó a Brasil en los BRIC<sup>7</sup> y la identificación de este país como un poder emergente se volvió indudable. La efectividad de un líder regional como Brasil estuvo determinada por su voluntad de actuar, su capacidad de liderazgo y la aceptación de los otros actores en la región. Es en este último punto donde Brasil se encontró frente al dilema de pararse al mismo tiempo como el mayor de los más pequeños y el más pequeño de los mayores (Merke, 2012). En este sentido, podemos decir que Brasil se paró en simultáneo como potencia media y como potencia “a medias”, oscilando entre el ejercicio de influencia en la región y la asunción de su representación en los foros internacionales, intentado demostrar y al mismo tiempo obtener mayor autonomía en el sistema internacional. El ejercicio de esa autonomía de manera solidaria permitió la creación de una plataforma más amplia que contribuyó a sumar poder a las negociaciones internacionales encaradas por Brasil, al tiempo que fortaleció su legitimidad ante los ojos de la región.

En su estrategia para ganar protagonismo en el plano mundial, Brasil se “miró” en los espejos que “agrandan” su imagen y manteniendo lineamientos estratégicos vinculados con la autonomía. En este marco, consolidó su presencia en los escenarios en los que se mueven las grandes potencias, tales como el G20 y los BRICS. Asimismo, una serie de acciones como la condena a la agresión a Irak en el 2003, el apoyo a la reivindicación palestina o el intento de mediación con el gobierno de Teherán por su programa nuclear, demostraron en este período el interés brasileño por mantener una política exterior independiente que le permita aumentar sus márgenes de maniobra internacional. En simultáneo, en el plano regional eligió aquellos espejos que achican sus capacidades para mostrarse como un par y no herir las susceptibilidades de sus socios menores.

Dicho esto, Brasil puede ser caracterizado como un Estado dentro del CSR sudamericano que actuó como poder regional<sup>8</sup> durante el período que va del 2003 al 2016, teniendo como uno de sus máximos logros el hecho de haber obtenido el consenso de todos los países sudamericanos para crear el CDS. Como fue mencionado, dicho consejo se caracterizó por ser una alianza de seguridad cooperativa, visión que en su momento propuso Brasil y se opuso al proyecto de seguridad colectiva impulsado originalmente por Venezuela (Comini, 2010; Comini, 2015; Fuccille & Rezende, 2013). En este marco, desde la creación del CDS en diciembre de 2008 hasta su parálisis en 2018, Brasil se comportó como un poder regional en búsqueda de una gran estrategia<sup>9</sup> vinculada a la lógica autonómica (Russell & Tokatlian, 2013).

---

<sup>7</sup> Este acrónimo refiere al conjunto de Estados compuestos por Brasil, Rusia, India y China –al que en 2011 se le sumó Sudáfrica– identificados en 2001 por un artículo publicado por la *Goldman Sachs Investmen Research Division*, quien catalogó a los mismos como los actores más relevantes del futuro cercano de la economía internacional producto de la cantidad y el tipo de población, su capacidad productiva, su tamaño y sus recursos naturales, entre otras variables.

<sup>8</sup> En la clasificación sobre los tipos de poder presentes en los CSR (superpoderes, grandes poderes y poderes regionales) que Buzan & Waever realizan en su libro *regions and powers*, los autores consideran a Brasil como un poder regional en la medida que “los poderes regionales definen la polaridad de un CSR dado (...) Sus capacidades cobran gran importancia en sus regiones pero no registran tanta en el nivel global” (Buzan & Waever, 2003:37) [traducción propia]. En el presente trabajo coincidimos con esta apreciación en la medida que Brasil es, por un lado, un Estado relevante para analizar tanto la distribución de poder de la región como la forma de manejar las dinámicas de seguridad del CSR sudamericano y, por otro lado, un actor que no tiene el suficiente poder como para entrar en los cálculos de polaridad del sistema internacional (como si lo hacen el superpoder –Estados Unidos de América– y los grandes poderes –China, Rusia, Japon y la Unión Europea–).

<sup>9</sup> Ver Lidell Hart (1967).

Ello lo condujo a buscar un aumento del alcance geográfico de sus relaciones exteriores, consolidar un orden regional que le permitiera manejar las dinámicas de seguridad de forma no violenta, fortalecer a Sudamérica como una zona de paz y restringir la influencia de poderes extraregionales –principalmente Estados Unidos– en la región (Flemes & Wojczewski, 2010, p.12; Vieira de Jesus, 2012; Milani, Pinhero & De Lima, 2017; Gardini, 2016). Esta postura ligada a la lógica autonómica que mantuvo Brasil puede verse reflejada en el Documento de Política de Defensa Nacional (DPDN) del 2005 y la Estrategia Nacional de Defensa (END) del 2009.

El primero de estos documentos hace referencia a las percepciones de las amenazas que Brasil tenía para el siglo XXI –tales como los potenciales conflictos por la biodiversidad del Amazonas, las disputas por los espacios marítimos y por el agua potable– y la necesidad de profundizar el desarrollo integrado y armónico de América del Sur, en donde la cooperación regional fue identificada como una orientación estratégica defensiva (Saint Pierre, 2009, p.5). En este sentido, la DPDN definía a Sudamérica como un espacio que debía mantenerse pacífico ya que era la región dentro de la cual Brasil se desenvolvía y bajo la cual debía proyectarse. En función de dichos objetivos, el documento establece que la mejor forma para cumplirlos era aumentar los niveles de cooperación regional en materia de defensa, tanto para incrementar la confianza entre los Estados como para iniciar un proceso de modernización de su industria de defensa (Comini, 2015, p. 111). En consonancia con esto, el abordaje estratégico presentado en la DPDN percibía la hegemonía militar y económica de los Estados Unidos como algo contraproducente al proyecto regional de Brasil<sup>10</sup> (Duarte Villa & Viana, 2010), mostrando ya en el 2005 la voluntad de limitar la influencia de aquel país en las dinámicas de seguridad en América del Sur. Por su parte, la END hizo un fuerte énfasis en la relación entre defensa nacional y la estrategia de desarrollo (END, 2009, p. 1) y complementó la DPDN en la medida que identificó la necesidad de que Brasil proyecte poder de forma disuasoria. Allí se planteó el requerimiento de adquirir atributos militares que permitan llevar adelante operaciones para denegar el acceso a terceros actores a las áreas consideradas estratégicas para el Estado (END, 2009, p. 15).

De esta forma, la presencia de Brasil como un poder regional con voluntad autonómica contribuyó a la creación de instancias que busquen mantener al margen la influencia de actores extrarregionales que, en su momento, eran percibidas como potenciales trabas a sus aspiraciones en el continente. De esta forma, Brasil buscó favorecer el abordaje íntegramente regional de las dinámicas de seguridad propias del CSR sudamericano mediante la creación del CDS (Comini, 2015, pp.111-117).

A su vez, el Libro Blanco de la Defensa (2012) establecía que Brasil disfrutaba una posición de destaque en el contexto internacional y desde allí se proponía como línea fundamental la reestructuración de la industria de defensa apuntando a los tres sectores decisivos: (1) la cibernética, (2) el espacial (satélites y radares) y (3) la energía nuclear. Determinó la radarización con cobertura plena del espacio aéreo como un objetivo primordial, e incluyó como un tema cardinal el “pleno respeto de nuestros vecinos” sin establecer hipótesis de conflicto con los países de la región. En estos documentos Brasil expresa oficialmente su visión del mundo y de la región, sus percepciones de las amenazas y desafíos a sus intereses, así como la organización, disposición y disposición de la fuerza para afrontarlos.

En resumen, los lineamientos estratégicos de Brasil en el ámbito de la defensa durante el período 2003-2016 ha tenido una fuerte impronta vinculada a la lógica de la autonomía. Brasil

---

<sup>10</sup> No es tema de este trabajo pero hay que destacar que esta estrategia tuvo su correlato de inserción en África llegando incluso a involucrar cooperación militar, sin embargo esa inserción también comenzó un fuerte retroceso a partir del 2016.

se ha caracterizado por el repliegue defensivo, alejándose de los compromisos militares con los EUA y buscando vincular su industria de defensa con el resto de los Estados sudamericanos. Asimismo, este objetivo se dio en el marco de un proyecto regional más ambicioso en el plano de la defensa vinculado a la unidad colectiva con los países de la región, hecho que está evidenciado en la propuesta de Brasil de crear el CDS y su posterior constitución con el acuerdo de todos los actores estatales de Sudamérica. A su vez, es posible destacar hechos vinculados a la opción estratégica relativa al *soft-balancing* y a la diversificación. Con respecto al primero, Brasil junto con sus pares regionales buscó limitar la influencia de los EUA en el plano de la seguridad internacional (por ejemplo, la Guerra de Irak en 2003 y la priorización del CDS por sobre la OEA a la hora de resolver las crisis regionales en materia de defensa como lo fue el caso de Colombia por las bases estadounidenses en el 2009). Con respecto al segundo, el Estado sudamericano diversificó sus relaciones en el ámbito de la defensa a partir de su entrada a los BRICS, en donde firmó diversos acuerdos de cooperación en materia de desarrollo conjunto de tecnología para la defensa como para la adquisición de sistemas de armas (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2011; Lonescu, 2019).

## **V. La aquiescencia en la estrategia de defensa de Brasil 2016-2020**

Desde agosto de 2016 es posible identificar un cambio en la forma de inserción internacional Brasil. A partir de ese momento, el poder regional sudamericano comenzó el traspaso desde una estrategia ligada a la autonomía a otra caracterizada por lo que Russell & Tokatlian (2013) denominan “aquiescencia”. La misma tiene entre sus principales fines el lograr “apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder” (Russell & Tokatlian, 2013, p.162). De esta forma, el poder regional dejó de lado los objetivos identificados tanto en la DPDN como en la END para iniciar un acercamiento a los Estados Unidos.

El juicio político que tuvo lugar en mayo de 2016 contra la presidenta Dilma Rousseff (Lissardy, 12 de mayo 2016) implicó un quiebre respecto a la estrategia de inserción internacional y la apreciación del escenario regional que caracterizaban a Brasil desde principios del siglo XXI. Concluido el mismo, la asunción del vicepresidente Temer –que tuvo que atravesar por un contexto de crisis económica (Actis, 5 de septiembre 2016; Althayde Hage & Jurkewicz Freire, 12 de mayo 2016) con caída del PBI (Pereyra Doval, 6 de junio 2016; Actis, 31 de agosto 2017)– llevó a Brasil a una reorientación de su relación con los Estados Unidos, caracterizada por un acercamiento materia de seguridad y defensa.

Cuatro hechos pueden ejemplificar la relación en defensa entre Brasil y los Estados Unidos durante el gobierno de Temer. En primer lugar, el 30 de septiembre de 2016 fue celebrado el primer Diálogo entre las Industrias de Defensa de Brasil y los Estados Unidos de América en Brasilia, en donde el Ministro de Defensa del país sudamericano y la embajadora estadounidense firmaron una declaración de intenciones para ampliar la cooperación bilateral y estimular los negocios entre los sectores de defensa tanto públicos como privados. En segundo lugar, en marzo de 2017 y luego de seis años de negociación, los Departamentos de Defensa de ambos Estados concluyeron la firma de un Acuerdo de Intercambio de Información sobre Investigación y Desarrollo que permitió aumentar la colaboración en lo que respecta a nuevas tecnologías cuya aplicación está vinculada a la defensa nacional. En tercer lugar, en noviembre de 2017 Brasil auspició un ejército militar conjunto en la triple frontera de Brasil, Perú y Colombia en donde participaron las fuerzas armadas de estos tres países más la de Estados Unidos (Romano, Lajtmán & García Fernández, 6 de noviembre 2017). En cuarto lugar, el 22

de mayo de 2018 se formalizó en Brasilia la creación del Foro Permanente de Seguridad Brasil-Estados Unidos, que tiene como objetivo la coordinación interagencia y desarrollo de estrategias operativas conjunta en áreas como el narcotráfico, el tráfico de armas, los delitos cibernéticos, el lavado de armas y dinero, los crímenes financieros y el terrorismo (Lajtman & Romano, 27 de mayo 2018).

Si la administración Temer se caracterizó por modificar la estrategia de inserción internacional de Brasil, la asunción de Jair Bolsonaro en 2019 llevó a una profundización que alcanzó a la defensa nacional. Ya la campaña electoral dejaba a entrever un estrechamiento de las relaciones con los Estados Unidos y, a su vez, un cambio de visión respecto a sus objetivos en el plano regional (Guillén Ayala, 10 de octubre 2019; Frenkel, noviembre 2018). Con respecto a la profundización de la estrategia de aquiescencia, podemos identificar 5 hechos que muestran dicha consolidación. En primer lugar, la firma en 2019 del Acuerdo de Salvaguardias Tecnológicas que le permiten a los Estados Unidos utilizar la base Alcántara para realizar lanzamientos espaciales a partir de la utilización de tecnología sensible en términos de seguridad y defensa (Lajtman, 27 de junio 2019; Departamento de Estado, 12 de abril 2019). En segundo lugar, el nombramiento en 2019 por primera vez en la historia de un militar brasileño –el general Faria Júnior– en una posición de relevancia en el Comando Sur luego de una negociación que comenzó en 2017. Dicho nombramiento del general como vicecomandante es una evidencia del acercamiento y la confianza entre las fuerzas armadas de ambos países (Rodrigues, 22 de febrero 2019). En tercer lugar, la designación de Brasil como aliado extra-OTAN por los Estados Unidos, colocando al poder regional sudamericano como un aliado militar prioritario por fuera de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, permitiéndole ser un comprador preferencial de equipos y tecnología militar y facilitando la realización de intercambios militares y la realización de ejercicios conjuntos (Bonilla, 17 de junio 2019). En cuarto lugar, la venta del 80% de la división –más rentable– de aviones comerciales de la compañía brasilera Embraer y su fusión con la estadounidense Boeing, operación que despertó resquemores en sectores militares de Brasil al ser Embraer una ex compañía estatal que fue uno de los pilares de la industria de defensa brasilera en lo que respecta al diseño y producción de aviones militares (Rey, 10 de julio 2018; Quesada, 26 de febrero 2019). En quinto lugar, el comunicado por parte de Brasil en enero del 2020 en donde informa su voluntad de dejar de ser parte de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), foro sucesor del Grupo de Río y que en la actualidad promueve el diálogo político entre los países de la región. Dicho foro se encuentra desde su origen alejado ideológicamente de Estados Unidos y mantiene canales de diálogo con China. En esta misma línea, entre las causas que impulsaron a Brasil a tomar esta decisión y que, además, fueron mencionadas por el Canciller brasilero, se encuentran el hecho de que la CELAC no logró resultados en la defensa a la democracia de la región y que, a su vez, daba incentivos y apoyo a regímenes no democráticos como Venezuela, Cuba y Nicaragua (Chabay, 15 de enero 2020).

El viraje de una estrategia autonómica a otra aquiescente también estuvo acompañado por un cambio en su relación con varios Estados de la región, en donde Brasil se alejó de la búsqueda de consensos regionales y se orientó a tensionar la relación con sus vecinos a partir de las constantes manifestaciones de descontento respecto a los procesos domésticos que estaban atravesando países como la Argentina y Venezuela. Con respecto al caso de su vecino del Cono Sur, el proceso electoral que atravesó el mismo en 2019 y la amplia posibilidad de triunfo del candidato peronista Alberto Fernández llevó al presidente de Brasil a amenazar con sanciones a la Argentina si su nuevo presidente tomaba medidas que impliquen un retroceso en el libre comercio. En consecuencia, la máxima autoridad del ejecutivo brasilero mencionó la posibilidad de excluir a dicho país del Mercosur (Gosman, 23 de octubre 2019; Chabay, 28 de

octubre 2019; Actis, noviembre 2019), organismo regional caracterizado por llevar el dilema de seguridad de ambos países a los niveles más bajos de toda la historia. A su vez, las tensiones con el país del Cono Sur también se hicieron presentes cuando el gobierno argentino decidió darle asilo político a Evo Morales (La Nación, 20 de diciembre 2019).

Con respecto al caso de Venezuela, Brasil tomó desde la asunción de Temer una posición crítica caracterizada ya no solamente por expresiones vinculadas a descontentos y un potencial aumento de las tensiones bilaterales, sino que también por una incipiente reformulación de las amenazas que, en sintonía con la postura de los Estados Unidos (BBC Mundo, 10 de marzo 2015), colocaba a Venezuela como un actor potencialmente lesivo para sus intereses y seguridad. Esto queda evidenciado en la voluntad de Brasil de movilizar tropas hacia la zona de frontera con Venezuela y el pronunciamiento de discursos ambiguos y contradictorios frente a una potencial intervención militar para destituir al gobierno dictatorial de Maduro. Por un lado, la movilización de tropas fue llevada adelante por Temer, que en agosto del 2018 mencionó: “vamos a buscar el apoyo de la comunidad internacional para adoptar las medidas diplomáticas que resuelvan ese problema (...) [que]<sup>11</sup> avanzó por la frontera de varios países y amenaza la armonía de todo nuestro continente” (Ortiz, 28 de agosto 2018), reconociendo que la situación en Venezuela representa una amenaza y, en este sentido, la necesidad de emplear el instrumento militar para proteger a sus ciudadanos. En palabras de Temer: “decreté hoy el empleo de las fuerzas armadas en Roraima. Naturalmente, para ofrecer seguridad a los ciudadanos brasileños y a los inmigrantes venezolanos que huyen de su país en busca de refugio en Brasil” (Ortiz, 28 de agosto 2018). Por otro lado, la contradicción en los discursos de los funcionarios brasileños respecto a la intención de intervenir militarmente Venezuela pueden verse en las palabras pronunciadas por el diputado Eduardo Bolsonaro y el Ministro de Defensa, el general Fernando Azevedo e Silva. Mientras el primero argumentaba que “Maduro no va a salir del poder de manera pacífica [y que]<sup>12</sup> de alguna manera va a ser necesario el uso de la fuerza” (Martín, 22 de marzo 2019), el segundo sostuvo en 2019, durante la XVI Conferencia De Seguridad Internacional, el argumento de que Brasil debe abordar la crisis en Venezuela “bajo los preceptos de la constitución política de respeto a los derechos humanos, el principio de no intervención y la solución pacífica” (El Nuevo Herald, 20 de septiembre 2019).

Al mantener una estrategia aquiescente frente a los Estados Unidos, Brasil se alejó de su antiguo proyecto regional vinculado a consolidar a Sudamérica como una región con capacidad para resolver sus propias crisis de seguridad sin influencias extraregionales. De esta forma, la ausencia de voluntad de liderazgo por parte de Brasil implicó un cambio sustantivo en una variable importante del CSR sudamericano, a saber: la conducta del Estado más poderoso del CSR frente las dinámicas de seguridad regionales.

## **VI. Conclusiones e implicancias para la República Argentina**

Tal y como se señaló en la introducción, el presente artículo se propuso dar cuenta de los patrones de cambio y continuidad en la concepción estratégica del entorno regional sudamericano de Brasil en el período 2003-2020. En la segunda sección se presentó el marco teórico y los principales conceptos utilizados para el análisis, resaltando la potencialidad de su utilización para abordar la política de defensa. En la tercera sección se consideró la posición actual de poder de Brasil en Sudamérica argumentando sobre la importancia que los demás Estados sudamericanos deben prestarle a los cambios estratégicos que están teniendo lugar, debido a que los mismos tienen un fuerte impacto en los movimientos geopolíticos del

---

<sup>11</sup> Palabras entre corchetes agregadas por los autores.

<sup>12</sup> Palabras entre corchetes agregadas por los autores.

subcontinente. En la cuarta sección se realizó un análisis del período 2003-2016 en lo referente al posicionamiento estratégico de Brasil en el ámbito de la defensa. En la quinta sección se repitió el proceso para el período 2016-2020 comparándolo con la etapa anterior a partir de los conceptos introducidos en la segunda sección. Finalmente en esta última sección presentamos las conclusiones de la investigación, esbozando las probables implicancias para la dinámica geopolítica de la región en general y para la Argentina en particular.

En este sentido consideramos que la hipótesis presentada se develó como acertada en tanto y en cuanto el cambio de gobierno que tuvo lugar en Brasil en el 2016 efectivamente modificó la apreciación del entorno estratégico en el ámbito de la defensa, generando una modificación en (1) la preocupación y el compromiso de Brasil en conservar la zona de paz a partir de la cooperación regional en el ámbito de la defensa como en (2) los patrones de alianzas que el Estado brasileño buscó establecer. El primer punto se corrobora al observar el paulatino abandono del rol de liderazgo regional previamente asumido por el Estado brasileño, evidenciada en su retiro de varias de las organizaciones regionales creadas a tal fin. En cuanto al segundo punto, establecemos que la mudanza referida está vinculada a la priorización de una relación bilateral con los EUA en la política exterior en general, y en el ámbito de la defensa en particular, lo vino a remplazar la previa ponderación privilegiada otorgada a las alianzas regionales, lo cual ha impactado en la apreciación de los niveles de hostilidad en Sudamérica y su forma de abordarlos.

Brasil ha dejado de lado su vocación de construcción de una arquitectura de seguridad regional plausible de garantizar la continuidad de Suramérica como Zona de Paz para elaborar en su lugar una doctrina que le permita, en solitario, la defensa de las posibles amenazas que eventualmente surjan del vacío de poder que él mismo ha creado. En este sentido, en lugar de prevenir la inestabilidad mediante la consolidación de iniciativas regionales que bien sirvieron para ello en el pasado, la nueva política de defensa de Brasil presentada al Congreso Nacional por Jair Bolsonaro en julio del 2020 sostiene que las Fuerzas armadas brasileñas se preparan para intervenir en la “solución” de problemas regionales, así como en la defensa de los intereses brasileños en la selva amazónica y el litoral atlántico (Política de Defensa Nacional, 2020, p.17). Es de destacar, como ya se ha mencionado, que tanto la preocupación por desarrollar su poder naval, garantizando presencia y capacidades anti acceso en el Atlántico Sur, como la ocupación efectiva por parte del Estado del extenso territorio cubierto por masa selvática fueron heredadas por el Gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), y continuados por todos sus sucesores, especialmente en la primer edición del Libro Blanco para la Defensa de Brasil (2012).

“La Amazonía, así como el Atlántico Sur, es un área de interés geoestratégico para Brasil. La protección de la biodiversidad, de los recursos minerales, hídricos, además de potencial energético, es prioridad para el país” (Política de Defensa Nacional, 2020, p.33), establece el documento oficial en su segunda sección vinculada a la “Concepción Estratégica de Defensa”. El acento puesto en desarrollar capacidades navales es lógico y de hecho necesario, en los 8.000 kilómetros de costa atlántica de la Amazonia Azul, se encuentran los yacimientos petroleros submarinos (pret-sal). El documento también advierte sobre la necesidad de preparar respuestas contra “intereses extranjeros” en la selva amazónica, la mayor reserva de agua y de biodiversidad del mundo, el 60% de la cual pertenece a Brasil. La diferencia fundamental es que en las directivas anteriores estos objetivos estratégicos iban de la mano de una caracterización de la región sudamericana como el espacio crucial desde el cual Brasil debía asentar su liderazgo, apuntando al fomento de medidas de confianza mutuas, cooperación en temas de seguridad internacional y defensa y a la construcción de mecanismos regionales que sostengan la paz y la resolución diplomática de cualquier diferendo. En cambio, el nuevo documento

establece que “No se puede dejar de considerar tensiones y crisis en el entorno estratégico, con posibles desdoblamientos para Brasil, de modo que el país podrá verse motivado a contribuir a la solución de eventuales controversias o a defender sus intereses” (Política de Defensa Nacional, 2020, p.17), identificando al actual contexto regional como fuente de posibles amenazas y riesgos para sus intereses.

Como conclusión de lo que se ha venido desarrollando, la evidencia recopilada y expuesta demuestra que efectivamente se aprecia un cambio significativo en la comprensión estratégica de la región por parte de Brasil. Su nuevo posicionamiento internacional mutó de una estrategia de construcción de autonomía desde la región a una estrategia vinculada a la aquiescencia, relegando los vínculos regionales para privilegiar una relación bilateral con EUA que deviene en un acoplamiento a la visión e intereses estadounidenses en la región. Este abandono del rol de liderazgo ha generado un vacío de poder que solo acrecienta las incertidumbres y pone en riesgo la estructura de seguridad que sostiene la zona de paz en Sudamérica, basada en la diplomacia activa para la resolución de controversias y un esfuerzo de larga data referente al crecimiento de la confianza mutua.

## VII. Bibliografía

- Actis, E. (5 de septiembre, 2016). Brasil: la otra cara de la vulnerabilidad financiera. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/brasil-la-otra-cara-de-la-vulnerabilidad-financiera/>
- Actis, E. (31 de agosto, 2017). La política exterior de Michel Temer. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer/>
- Actis, E. (Noviembre, 2019). ¿El final de una alianza estratégica? Brasil y Argentina ante una colisión ideológica. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://www.nuso.org/articulo/alberto-fernandez-bolsonaro-crisis-bilateral-izquierda-derecha/>.
- Altahyde Hage & Jurkewicz Freire. (12 de mayo, 2016). Problemas de la geopolítica brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/problemas-de-la-geopolitica-brasilena/>
- Battaglino, J. (2010). La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. En Gargarella, R; Murillo, M. y Pecheny, M. (Eds.), *Discutir Alfonsín* (pp. 161-184). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Bartolome, M. c. (2010). *Seguridad y Defensa en tiempos del Bicentenario*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones navales.
- BBC Mundo. (10 de marzo, 2015). Qué significa que EE.UU considere a Venezuela “una amenaza para la seguridad nacional”. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/03/150309\\_eeuu\\_venezuela\\_sanciones\\_emergencia\\_tsb](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/03/150309_eeuu_venezuela_sanciones_emergencia_tsb)
- Buzan, B., & Waeber, O. (2003). *Regions and Powers*. Cambridge.
- Busso, A. y Barreto, M. L. (2020). Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *URIVO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (27), 74-93.
- Bonilla, J. (17 de junio, 2019). Brasil nombrado por Trump país aliado Extra-OTAN. *Defensa.com*. Recuperado de <https://www.defensa.com/brasil/brasil-nombrado-trump-pais-aliado-extra-otan>

- Briceño-Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Estudios Internacionales* (186), 39-89.
- Cardoso y Faletto. (1977). Dependencia y Desarrollo en América Latina. Siglo veintiuno editores.
- Comini, N. (2010). El rol del Consejo de Defensa de la Unasur. *Nueva Sociedad*, 230, 14-22.
- Comini, N. (2015). El Origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. *Revista de Estudios de Seguridad Internacional*, 1(2), 109-135. Doi: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.5>.
- Consejo de Defensa Suramericano (2008). Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano.
- Chabay, E. M. (28 de octubre, 2019). Bolsonaro se endurece contra los Fernández y tambalea el Mercosur. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Bolsonaro-se-endurece-contra-los-Fernandez-y-tambalea-el-Mercosur-20191028-0088.html>
- Chabay, E. M. (15 de enero, 2020). Brasil abandona la Celac y frustra el proyecto de unidad regional de Alberto. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Brasil-abandona-la-Celac-y-frustra-el-proyecto-de-unidad-regional-de-Alberto-20200115-0050.html>
- Departamento de Estado. (12 de abril, 2019). Secretary Pompeo's Remarks at the Casa Piedra: "Seizing the Opportunity for Freedom in the Americas". Recuperado de <https://www.state.gov/secretary-pompeos-remarks-at-the-casa-piedra-seizing-the-opportunity-for-freedom-in-the-americas/>
- Dos Santos, T. (2011). *Imperialismo y Dependencia*. Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Duarte Villa, R. A. y Viana, M. T. (2010). Security Issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 91-114.
- Eissa, S. (2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 3(5), 171-191.
- El Nuevo Herald. (20 de septiembre, 2019). Brasil se pronuncia sobre una intervención militar en Venezuela. Recuperado de <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/americas-latina/venezuela-es/article235313952.html>
- Flemes, D., & Wojczewski, T. (2010). *Contested Leadership in International Relations*. GIGA Research Programme: Power, Norms and Governance in International Relations.
- Flemes, D., Nolte, D., & Wehner, L. (2011). Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa. (i. d.-u. Chile, Ed.) *Estudios Internacionales*, 170, 105-127.
- Fuccile, A. y Rezende, L. P. (2013). Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. *Contexto Internacional*, 35(1), 77-104.
- Forero Garzón, M. E. (2011). UNASUR un instrumento de seguridad para Brasil. (p. u. internaciona, Ed.).
- Frenkel, A. (noviembre, 2018). El mundo según Bolsonaro. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>
- [Frenkel, A. y Azzi, D. \(2019\). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición \(2015-2017\). \*Colombia Internacional\*, \(96\), 177-207.](#)
- Gardin, G. L. (2016). Brazil: What Rise of What Power? *Journal of the Society for Latin American Studies*, 35(1), 5-19.
- Global Firepower. Capacidades militares segmentadas por tipo de fuerza. Recuperado de <https://www.globalfirepower.com>.
- Gosman, E. (23 de octubre, 2019). Bolsonaro amenazó con excluir a la Argentina del Mercosur si el triunfo de Alberto Fernández implica un retroceso en el libre el comercio. *Infobae*.



Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2019/10/23/bolsonaro-amenazo-con-excluir-a-la-argentina-del-mercosur-si-el-triunfo-de-alberto-fernandez-implica-un-retroceso-al-libre-comercio/>

- Guillén Ayala, J. (10 de octubre, 2019). La política exterior del gobierno de Bolsonaro. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/la-politica-exterior-del-gobierno-de-bolsonaro/>
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, (46)12, 91-130.
- Kacowicz, A. M. (1998). *Zones of Peace in the Third World*. Nueva York, Estados Unidos de América: State University of New York Press.
- Kacowicz, A. M. (2005). *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. Indiana, Estados Unidos de América: University of Notre Dame Press.
- Keohane, R. O. (2005). *After Hegemony*. Princeton, Estados Unidos de América: Princeton University Press.
- Lajtman, T. & Romano, S. (27 de mayo, 2018). EEUU avanza sobre el Temer de Brasil. *CELAG*. Recuperado de <https://www.celag.org/eeuu-avanza-sobre-el-brasil-de-temer/>
- Lajtman, T. (27 de junio, 2019). EE. UU. Y Brasil: defensa, seguridad y subordinación. *CELAG*. Recuperado de [https://www.celag.org/eeuu-y-brasil-defensa-seguridad-subordinacion/#\\_ftn2](https://www.celag.org/eeuu-y-brasil-defensa-seguridad-subordinacion/#_ftn2)
- La Nación. (20 de diciembre, 2019). Jair Bolsonaro, “preocupado” por el refugio de Evo Morales en la Argentina: “se quedará allí para desestabilizar”. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/jair-bolsonaro-preocupado-refugio-evo-morales-argentina-nid2317565>
- Lechini, G., & Giaccaglia, C. (2010). El ascenso de Brasil en tiempos de Lula, ¿Líder regional o jugador global? *Problemas del Desarrollo/Edición Cono Sur*, 11(6).
- Lissardy, G. (12 de mayo, 2016). “Impeachment”: por qué condenaron a Dilma Rousseff en el Congreso de Brasil (y no fue corrupción). *BBC*. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160411\\_brasil\\_impeachment\\_acusacion\\_contra\\_rousseff\\_gl](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160411_brasil_impeachment_acusacion_contra_rousseff_gl)
- Lonescu, I. (2019). La cooperación técnico-militar entre Brasil y India. *Military Review*, (2), 68-80.
- Mackinder, H. J. (1914). El pivote geográfico de la historia. *Geopolítica(s)*, 1(2), 301-319.
- Mearsheimer, J. J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York, Estados Unidos: W. W Norton & Company.
- Mares, P. M. (1997). Regional Security Complexes and Regional Orders. En Lake, D. A. y Morgan, P. M. (Eds.), *Regional Orders: Building Security in a New World* (pp. 195-2018). Pennsylvania, Estados Unidos de América: The Pennsylvania State University Press.
- Martín, S. (22 de marzo, 2019). De alguna manera será necesaria el uso de la fuerza en Venezuela: E. Bolsonaro. *Panampost*. Recuperado de <https://es.panampost.com/sabrina-martin/2019/03/22/de-alguna-manera-sera-necesaria-el-uso-de-la-fuerza-en-venezuela-e-bolsonaro/>
- Merke, F. (2012). Brasil, política exterior y programa nuclear . En D. y. otros, *La defensa en el Siglo XXI, argentina y la seguridad regional*. Buenos Aires: Capital intelectual.
- Milia, F. A. (1965). *Estrategia y Poder Militar*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Publicaciones Navales.

- Milani, C. S. R., Pinheiro, L. y Soares de Lima, M. R. (2017). Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, 93(3), 585-605. Doi: <http://dx.doi.org/10.1093/ia/iix078>.
- Ministerio de Defensa de Argentina (2014). Directiva Política de Defensa Nacional
- Ministerio de Defensa de Brasil (2008). *Estrategia Nacional de Defensa*.
- Ministerio de Defensa Nacional de Brasil. (2012) *Libro Blanco de la Defensa*.
- Ministerio de Defensa de Brasil (2005). Documento de Política de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa de Brasil (2020). Política Nacional de Defensa y Estrategia Nacional de Defensa.
- Ministerio de Defensa de España. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. (2011). *Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular*.
- Morgenthau, H. J. (1993). *Politics Among Nations: The struggle of power and peace*. Estados Unidos de América: McGraw-Hill, Inc.
- Nolte, D. (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. *Latin American Politics and Society*, 60 (1), 128-153.
- Ortiz, K. (28 de agosto, 2018). Presidente de Brasil ordena movilizar al Ejército a la frontera con Venezuela. *LaFM*. Recuperado de <https://www.lafm.com.co/internacional/presidente-de-brasil-ordena-movilizar-al-ejercito-frontera-con-venezuela>
- Pereyra Doval, G. (6 de junio, 2016). Percepciones cambiantes de la relación bilateral con Argentina en un contexto de crisis política e institucional. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/temer-a-brasil/>
- Puig, J.C. (1971). La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo. *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, (39/40), 60-66.
- Quesada, R. (26 de febrero, 2019). Se aprobó la fusión de Boeing con Embraer por u\$s 4200 millones. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/Embraer-vende-el-80-de-la-division-de-aviones-comerciales-a-Boeing-por-us-4200-millones-20190226-0004.html>
- Quiliconi, C. (septiembre de 2013). Modelos Competitivos de integración en el Hemisferio Occidental: Liderazgo o Negación Mutua? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(102-103), 147-168.
- Rey, G. H. (10 de julio, 2018). Brasil se queda sin aire por venta de Embraer. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/preocupacion-en-brasil-por-venta-de-embraer-a-boeing-241894>
- Rodrigues, A. (22 de febrero, 2019). Militar Brasileño servirá como vicecomandante del Comando Sur de EE.UU. *Agência Brasil*. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/geral/noticia/2019-02/militar-brasileno-servira-como-vicecomandante-de-comando-sur-de-eeuu>
- Romano, S. Lajman, T. & García Fernández, A. (6 de noviembre, 2017). Operación América Unida: presencia militar permanente de EEUU en América Latina. *CELAG*. Recuperado de <https://www.celag.org/operacion-america-unida-presencia-militar-permanente-eeuu-america-latina/>
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 157-180.
- Saint-Pierre, H. L. (2009). La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, 50, 1-31.

- Tickner, A. B. (2014). Autonomy and Latin American International Relations Thinking. En Dominguez, J & Covarrubias, A. (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 74-84). Oxford y Nueva York: Routledge.
- Tokatlian, J. G. (2013). ¿Cuán poderoso es Brasil? *Foreign Affairs*, 13(1), 25-31.
- Vieira de Jesus, D. S. (2012). In the search for autonomy: Brazil's foreign policy on nuclear issues (1940-2011). *Global Change, Peace & Security*, 24(3), 365-384
- Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa? *Nueva Sociedad* (219).
- Schenoni, L. N. (2014). Brasil en América del Sur. *La lógica de la unipolaridad regional*. *Nueva Sociedad*, 250, 138-149.
- Stockholm International Peace Research Institute. Inversión en defensa. Recuperado de <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988-2018%20in%20constant%20%282017%29%20USD%20%28pdf%29.pdf>.
- Waltz, K. (1998). *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano.