

BRASIL: ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

**(Escuela Superior de las Fuerzas Armadas,
30 de noviembre de 2010)**

Paulo C. de Oliveira Campos
Embajador de Brasil

Señor contralmirante, don Buenaventura López Rodríguez, jefe de Estudios de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

Estimado coronel de Caballería, don Jorge Antonio Smicelato, agregado de Defensa y Ejército de Brasil en España.

Señor teniente coronel, don Marcelo Carvalho Ribeiro, profesor del Departamento de Estrategia, en nombre de quien saludo a todos los instructores presentes.

Señores teniente coronel, don Edson Massayuki Hiroshi y capitán de fragata, don Renato Gomes Ferreira, mis compatriotas, en nombre de quienes saludo a todos los señores oficiales, alumnos de este XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas:

Es para mí un placer volver a la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, para intercambiar impresiones con ustedes sobre la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil. Pretendo realizar una presentación lo más breve posible a fin de que nos quede más tiempo para el debate.

Está en el propio espíritu de la Estrategia Nacional de Defensa la apertura al diálogo y el intercambio de opiniones. No voy a hacer una exposición de la Estrategia en sí misma. Muchos de ustedes ya la conocen y, además, se puede consultar en Internet, no sólo en portugués, sino también en otros tres idiomas.

Me gustaría subrayar algunos aspectos y abordar el espíritu que orientó la creación de nuestra Estrategia Nacional de Defensa. Quiero, asimismo, transmitirles la visión de un diplomático. Una visión que puede ser diferente de la que tienen ustedes y que, por eso mismo, quizás pueda resultar útil.

Para entender la Estrategia Nacional de Defensa, lo primero que hay que tener claro es la dimensión de Brasil. Es algo que parece evidente, pero yo siempre prefiero insistir un poco en eso, para que las personas sitúen las cosas en su debido contexto.

Brasil, con más de ocho millones y medio de kilómetros cuadrados, es el país más grande de América del Sur. Representa prácticamente la mitad del territorio del subcontinente. Es el quinto país más grande del mundo. Si lo comparamos con Estados Unidos, tiene más extensión que su área contigua; si lo comparamos con Europa, tiene más del doble del área de la Europa de los 27. Eso significa 23.000 kilómetros de fronteras terrestres

y marítimas, lo que no incluye el cálculo de nuestras aguas territoriales y plataforma continental. En términos de habitantes, estamos en el quinto puesto, con más de 190 millones de personas.

En términos mundiales, segundo el Fondo Monetario Internacional, Brasil tiene el octavo puesto en el Producto Interior Bruto (PIB), lo que nos permite hacer una comparación interesante: si organizamos un listado de los 10 países más grandes del mundo en términos de territorio, población y PIB, solamente tres países figurarán en esos tres listados simultáneamente: Estados Unidos, China y Brasil.

Ustedes, que son militares, entienden mejor que nadie lo que significan esas cifras en términos de potencial, pero también en términos de intereses a proteger y resguardar.

Situado Brasil en términos muy generales, explicaré un poco el contexto en que se adopta la Estrategia Nacional de Defensa. A partir de los años ochenta, ha comenzado un progresivo estancamiento de la inversión en las Fuerzas Armadas brasileñas y el desmonte de la industria nacional de material de defensa. Hay dos razones que explican ese proceso. Desde finales de la década de los años setenta, por lo menos, hasta el año 1994, Brasil vivió una sucesión de crisis económicas: se redujo la capacidad de inversión del Estado, que se dirigió hacia áreas que, en aquel momento, se consideraban más urgentes. Y se dio, también, sobre todo en los años ochenta y noventa, un celo excesivo por desvincular al Estado de actividades en que su presencia resulta fundamental, aunque sólo sea para ayudar a planear y a incentivar. El sector de defensa fue uno de los afectados.

Como agravante, la memoria reciente de la dictadura militar comprometió el tratamiento de la Defensa Nacional en lo que se refiere a la Estrategia. El asunto, durante mucho tiempo, se entendió como algo reservado a especialistas y profesionales. No existía la idea de que la defensa era un asunto que afectaba e interesaba a la sociedad en su conjunto.

No creo que la explicación sobre lo ocurrido en Brasil sea idéntica a la de otros países. Pero sé, por lo menos, que la falta de actualización de las Fuerzas Armadas y el desmonte de las industrias también se dieron en varios de nuestros vecinos en América del Sur. Y eso explica el movimiento reciente por modernizar el equipamiento, que es parte de nuestra Estrategia y de otros países latinoamericanos. No se trata, como muchos quieren hacer creer, de una carrera armamentista. Se trata de un esfuerzo de recuperar años y años de abandono y de falta de inversiones.

Afortunadamente, el modo de enfocar la cuestión de la defensa ha cambiado en Brasil en estos últimos años. Y, además, la sociedad ha pasado a entender el concepto de defensa a partir de un prisma más amplio. Aumenta la conciencia de que la defensa es parte de nuestro reto de desarrollo y del propio proceso de éste.

¿Y qué es lo que explica ese cambio de actitud? Una parte, que creo es común a todos nuestros países, se debe a la percepción creciente de que las amenazas se han vuelto más próximas de nuestro día a día y más imprevisibles. La coyuntura internacional es dinámica y compleja. A los desafíos tácticos convencionales hay que añadir nuevas realidades, que no son fáciles de definir o de clasificar, como las mezclas de terrorismo e ilícitos transnacionales.

Pero en el caso específico de Brasil, el momento de cambio que vive nuestro país es lo que realmente ha creado las condiciones para que el tema de la defensa vuelva a tener el espacio y la atención que merece.

A partir de mediados de los años ochenta, construimos una democracia sólida, tanto en su funcionamiento como en sus instituciones. Con una clara división de poderes y atribuciones y con eficaces mecanismos de control.

Tenemos, hoy en día, una reconocida estabilidad económica y una probada capacidad de resistencia a la crisis económica y financiera mundial. Hemos pasado de deudores a acreedores. Hemos sido uno de los últimos países en entrar en la crisis y los indicadores muestran que hemos sido de los primeros en salir. Por primera vez en Brasil, índices significativos de crecimiento van acompañados por la inclusión social, lo que hace que el actual proceso de crecimiento sea verdaderamente sostenible. Estamos reduciendo la pobreza y dando verdadera ciudadanía a las personas, en un proceso puesto en marcha por el gobierno del presidente Lula da Silva desde el año 2003.

Hay quien ve a Brasil como un gran productor de *commodities*. Y eso es cierto. Tenemos grandes yacimientos de hierro, de uranio y de otros minerales. Disponemos de una de las mayores producciones agrícolas del mundo y nos encontramos entre los principales productores de algunas de las *commodities* más importantes, como la soja, así como de otros productos agropecuarios, como la carne bovina y de pollo. Pero tenemos, también, una industria dinámica, competitiva y muy diversificada: somos líderes en producción de calzado, pero también de aviones. Y nuestro sector de servicios no se queda atrás. Tenemos tecnología punta en servicios bancarios y financieros, avanzados polos de desarrollo de *software* y estamos progresando largamente en otras áreas de la economía del conocimiento.

Además de un mercado interno en crecimiento, que supone un enorme triunfo en momentos de contracción del comercio internacional, contamos con una pauta externa que se dirige a una gran diversidad de socios comerciales.

Brasil tiene una de las matrices energéticas más diversificadas –y limpias– del mundo. Contamos con un gran potencial hidroeléctrico todavía por explotar. Desarrollamos un exitoso programa de biocombustibles que, combinado con la explotación de petróleo en aguas profundas, nos ha permitido conseguir la autosuficiencia energética, en lo que al petróleo se refiere, ya en el año 2007. Los recientes descubrimientos de petróleo en la zona presal, estimados en casi 30.000 millones de barriles, nos convertirán en uno de los principales productores y exportadores del mundo. Pero nuestra seguridad energética no dependía de esos descubrimientos: éstos han sido una sorpresa algo inesperada que tendremos que saber utilizar con cuidado y sabiduría.

Esa reunión de factores positivos, que se hizo más clara en los últimos años, ayuda a explicar parte de la coyuntura en que se ha elaborado la nueva Estrategia Nacional de Defensa. Al contrario de lo que ocurrió en el pasado, Brasil no está concentrando todas sus energías en temas como el de la estabilidad económica o política. La estabilidad y las excelentes perspectivas de crecimiento nos permiten ampliar el horizonte y establecer una estrategia nacional a largo plazo, que incluye necesariamente el tema de la defensa.

Falta explicar un poco de que forma ve Brasil el actual sistema internacional y cómo está actuando para cambiarlo.

Muy al contrario de lo que muchos creen, Brasil no se ve como potencia emergente o como líder. Nuestra aspiración es otra: queremos contribuir a un nuevo modelo internacional, que refleje la complejidad de la realidad actual y esté a la altura de corresponder a sus retos. Una realidad que cuenta con múltiples actores. Con problemas de gran complejidad que sólo pueden ser resueltos mediante respuestas concertadas. Una realidad que ya no tiene nada que ver con el mundo después de la Segunda Guerra Mundial, ni con muchas de las instituciones y componendas que se crearon en aquel entonces.

De la misma forma que entendemos que el futuro de Brasil pasa por la eliminación de las desigualdades internas, creemos que el éxito de nuestro proyecto nacional pasa, también, por una nueva configuración internacional: una configuración más democrática y representativa.

Quienes realizan un seguimiento de las negociaciones comerciales o sobre el cambio climático, o los entendimientos sobre la crisis económica y financiera mundial saben que ya se ha acabado la época de los acuerdos decididos por unos cuantos e impuestos a la mayoría. Hoy, cualquier avance pasa por un proceso de consultas y negociaciones con un grupo más amplio de países. Con las naciones a las que nosotros solemos llamar del «Sur», aunque ese «Sur» no sea necesariamente geográfico. Con todos aquellos que tienen intereses que defender y que antes nadie tenía en cuenta.

Brasil cree que tiene mucho que ofrecer en todos esos ejercicios negociadores. En algunos casos, está contribuyendo de forma individual. En la mayoría de los foros negociadores, sin embargo, busca concertar posiciones con sus vecinos de América del Sur y de América Latina, puesto que entiende que muchos de sus retos son comunes y que, juntos, tendremos más peso. Y pensamos que, la mayor parte de las veces, tenemos en nuestras manos las mejores soluciones y herramientas para nuestros propios problemas.

Evidentemente, la defensa de derechos va acompañada de nuevas responsabilidades. Al mismo tiempo que pugna por la reforma del Consejo de Seguridad en Naciones Unidas, Brasil aumenta su participación en operaciones de paz. Pedimos la eliminación del proteccionismo agrícola de los países desarrollados, pero al mismo tiempo buscamos instrumentos para disminuir las asimetrías económicas en nuestra región y para lograr que África se desarrolle. Creamos nuevas iniciativas en lo que se refiere a cooperación con países de menor desarrollo relativo.

Ante los cambios que he intentado resumir hasta este momento, se revela como evidente la necesidad de desarrollar un nuevo paradigma para nuestra defensa.

No se lleva a cabo el desarrollo de un país, o su inserción internacional, para que solamente a continuación se piense en cómo defenderlo. Tenemos que reflexionar anticipadamente sobre los medios que se harán necesarios en un futuro que ya ha llegado o que se acerca rápidamente. El desarrollo de una defensa eficaz debe enfocarse como un proceso permanente. La obtención de los medios adecuados será paralela al surgimiento de las nuevas necesidades. La defensa, por lo tanto, no viene antes o después del desarrollo nacional, sino que se da conjuntamente con ese desarrollo.

La Estrategia Nacional de Defensa está imbuida de esa comprensión. A partir de esa base, se desdobra en dos dimensiones. Una es la estrategia de protección y la otra es la estrategia de desarrollo. Las dos estrategias están por detrás de los tres ejes de la Estrategia Nacional de Defensa:

1. Reorganización de las Fuerzas Armadas.
2. Reorganización de la industria de material de defensa.
3. Fortalecimiento y ampliación del servicio militar.

Dentro de la estrategia de protección, me gustaría mencionar cuatro acciones. La primera es exactamente el fortalecimiento del servicio militar. El servicio militar es un instrumento de la afirmación de la unidad nacional más allá de clases sociales o de otras diferencias. Para eso, sin embargo, debe ser realmente obligatorio. Los que no puedan incorporarse deberán ser incentivados para realizar el servicio civil.

Segunda acción: priorizar la Amazonia. Ésta es una de nuestras mayores oportunidades de desarrollo. Es el espacio en el que somos llamados para elaborar un nuevo modelo de crecimiento sostenible. Para ello tenemos que ser capaces de salvaguardar adecuadamente nuestro enorme territorio de toda amenaza. Entre esas amenazas, sobresalen, como he mencionado, los actos ilícitos transnacionales. También es preciso tener presente que se desarrolla cada vez más en Brasil y en el exterior la conciencia de la necesidad de preservación de la Amazonia. Y hoy se sabe que la preservación depende de la capacidad de protección. La presencia de las Fuerzas Armadas brasileñas en la selva es uno de los pilares de su conservación. De otro modo, estaríamos abriendo las puertas a un sinnúmero de delitos perjudiciales para la floresta, y también, para intentos de tutela ajena, que rechazamos y no aceptamos.

Está claro que la presencia de las Fuerzas Armadas en la Amazonia jamás será una omnipresencia. La dimensión del espacio amazónico y sus peculiaridades no lo permiten. Esa dificultad se superará, no obstante, con las perspectivas de monitorización y movilidad contempladas en la Estrategia Nacional de Defensa.

La tercera acción que destaco es el reposicionamiento de los efectivos de las fuerzas. Hoy las principales unidades del Ejército brasileño están en el sur y en el sureste. La Escuadra de la Marina se concentra en Río de Janeiro. Las instalaciones tecnológicas de la Fuerza Aérea están casi todas localizadas en Sao José dos Campos (Sao Paulo). No obstante, las preocupaciones más agudas de nuestra defensa están en el norte, en el oeste y en el Atlántico Sur. No se puede dejar de considerar la necesidad de defender las mayores concentraciones demográficas y los mayores centros industriales del país. Pero la Marina debe estar más presente en la región de la desembocadura del Amazonas y en la cuenca del propio Amazonas y del Paraguay-Paraná. El Ejército deberá reposicionar sus reservas estratégicas en el centro del país, desde donde podrán desplazarse a cualquier parte de nuestro territorio. La movilidad es un concepto importante para la Estrategia Nacional de Defensa. El paso siguiente es unificar las acciones de las tres fuerzas. Los instrumentos principales de esa unificación serán el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor de la Defensa, que se está estructurando como Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Debe cobrar una dimensión mayor y asumir responsabilidades más amplias.

Esa estrategia de protección se encuentra asociada también a nuestro proyecto de desarrollo. E ilustro ese vínculo con dos iniciativas específicas. La primera, capacitar a la industria nacional de material de defensa para que conquiste su autonomía en las tecnologías indispensables para la defensa y para el desarrollo tecnológico de Brasil en general. Como he indicado antes, la relación entre mercado y Estado muchas veces se concibe como un juego de suma cero. Más Estado significaría menos iniciativa privada y viceversa. Como si disputasen el mismo espacio. Esa lectura perjudica mucho la acción que el Estado puede tener no sólo en el campo de la defensa, sino también en otras áreas estratégicas de una economía. En la industria de defensa, Estado y mercado deben ser aliados. La Estrategia Nacional de Defensa posibilita que sean implementados mecanismos para reducir la exposición de esas empresas a las variaciones del mercado. Como contrapartida, esas empresas deberán responder a la orientación estratégica del Estado. El sector público, a su vez, deberá actuar directamente sólo en la punta del desarrollo tecnológico. Desarrollando y aplicando tecnologías que las empresas privadas no pueden obtener a corto o medio plazo de manera rentable. Y abro aquí un pequeño paréntesis para recordar que esa idea de retomar nuestra industria nacional incluye también proyectos conjuntos con nuestros vecinos de América del Sur. Pensamos que es una excelente manera de crear cadenas productivas regionales y de aumentar la densidad del proceso de integración.

La segunda iniciativa dentro de la estrategia de desarrollo es fortalecer tres sectores importantes: el espacial, el cibernético y el nuclear. En el sector cibernético, actualmente procuramos estructurar las áreas del Gobierno encargadas de aplicar políticas dirigidas a la producción de tecnología de la información para uso dual. Esas tecnologías se aplicarán en una amplia gama de sistemas. Monitorización aérea, terrestre, marítima y espacial. Con aplicación en la seguridad y en la defensa en provecho del mantenimiento de nuestra soberanía. Más importantes que los sensores son los sistemas de integración. Es en ese campo donde es más prometedora la aproximación entre instituciones de investigación civiles y militares. Queremos confiar a empresas nacionales el trabajo de construir soluciones en ese campo.

La Estrategia Nacional de Defensa orienta igualmente la optimización de esfuerzos en el sector espacial en busca del desarrollo de un vehículo lanzador de satélites y de la creación de un satélite geoestacionario nacional. La Estrategia interpreta como indispensable poseer autonomía en la producción de instrumentos que viabilizarán las comunicaciones del Gobierno, incluidas las comunicaciones de defensa. El sistema integrado que posibilite el empleo de fuerzas conjuntas requiere comunicaciones seguras y fiables. En el área nuclear, la Estrategia Nacional de Defensa ya ha producido resultados concretos. El programa del submarino de propulsión nuclear fue concluido y el ciclo de combustible desarrollado a escala industrial. Como ustedes saben, la propulsión del futuro submarino nuclear se realizará con tecnología brasileña. Esta tecnología no forma parte del paquete de adquisiciones negociado con Francia.

Sobre la tecnología nuclear brasileña, es necesario aclarar un punto. Brasil no puede, por su propia Constitución Federal, desarrollar tecnología nuclear que no sea para fines pacíficos. Somos signatarios de los Tratados de Tlatelolco y de No-Proliferación. Nos sometemos regularmente a las inspecciones de la Agencia Internacional de Energía Ató-

mica en el ámbito de las salvaguardas amplias. Y tenemos con Argentina, nuestra aliada estratégica, uno de los mecanismos más avanzados del mundo en lo que respecta a la no proliferación. La Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares fue una iniciativa pionera, con sus raíces en los años ochenta. Hasta hoy es un ejemplo para otras regiones. Con eso quiero decir que la decisión de Brasil de apostar por el uso pacífico de la energía nuclear es madura, permanente e indiscutible. Y la debemos promover en conjunto con América Latina y en el Atlántico Sur, para que se confirmen como zonas libres de armamento atómico.

En los campos nuclear, cibernético y espacial dependemos, entre tanto, de algunas tecnologías que todavía no poseemos. Por eso, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores han procurado concluir acuerdos en el marco de asociaciones estratégicas con naciones amigas, que permitan la transferencia de las tecnologías necesitadas. El objetivo es que, además de relaciones comerciales, haya compromiso político entre las partes. Este es un campo prometedor para las relaciones con otros países.

Con España, por ejemplo, negociamos un acuerdo que deberá firmarse en los próximos días por la ministra Carme Chacón y por el ministro Nelson Jobim. Este Acuerdo de Cooperación en Materia de Defensa lanzará las bases para que podamos seguir profundizando nuestra relación estratégico-militar. Servirá como una especie de paraguas general para convenios específicos que España y Brasil deberán firmar a lo largo de los próximos años en materia de defensa.

Es importante dejar claro que la nueva Estrategia Nacional de Defensa no contempla a Brasil como un comprador de material de defensa. Queremos establecer asociaciones con los países suministradores que nos permitan la fabricación autónoma de nuestros equipamientos. Hemos tenido en los últimos años episodios que demuestran la limitación de optar por la compra sin transferencia de tecnología, como fue el caso del veto de Estados Unidos a la venta a Venezuela de aviones *Supertucanos* fabricados en Brasil con algunos componentes norteamericanos. Los venezolanos, en consecuencia, decidieron comprar aviones rusos. No aceptaremos transferencias parciales o condicionadas. Brasil ha dado pruebas incontestables de su compromiso con la paz y con la estabilidad.

Como diplomático, sin embargo, son dos aspectos los que más me llaman la atención. Uno de ellos es el estímulo a la integración regional, del cuál ya he mencionado el elemento productivo. La Estrategia Nacional de Defensa tiene en la cooperación militar regional una de sus prioridades. Brasil y los demás países de la región saben que la verdadera seguridad debe ser colectiva. Cuanto mejor sea nuestra coordinación, menor será la posibilidad de tensiones que puedan levantar la sombra de conflictos. El Consejo de Defensa Suramericano pretende facilitar esa coordinación y ya ha demostrado su valía. Se trata de un espacio para un diálogo sobre temas de nuestro continente, para que nuestros Comandos Nacionales de las Fuerzas Armadas puedan encontrar soluciones comunes para las cuestiones de defensa de nuestra región.

En otro nivel, el propio reposicionamiento de las Fuerzas Armadas brasileñas es un reconocimiento de la integración de nuestros países, de la proliferación de fronteras vivas. Las posibles amenazas no están al otro lado de la frontera, sino en un posible uso

ilícito del paso a otro país. Debemos continuar trabajando juntos. Transformando lo que fue suspicacia mutua, hace muchas décadas, en un proyecto de defensa compartido. La confianza en los vecinos y la apuesta por la integración son valores de Estado para Brasil y aspectos básicos de la Estrategia Nacional de Defensa.

Otro compromiso de la Estrategia Nacional de Defensa que se relaciona con el papel internacional de Brasil es habilitar al país para desarrollar responsabilidades crecientes en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Brasil ha participado de manera considerable en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. El comienzo de esta participación data del año 1956, cuando contribuyó con un Batallón de Infantería para la primera operación de ese tipo. Brasil ya ha participado en aproximadamente 25 operaciones de paz. Desde los años noventa, Brasil ya ha integrado misiones de la Organización de Naciones Unidas en África, América Latina, Europa y Asia. La participación brasileña ha incluido tropas, observadores militares, policías y observadores electorales. Actualmente, ejercemos el Comando de la MINUSTAH en Haití.

Con la directriz de la Estrategia Nacional de Defensa, la expectativa es que podamos aumentar nuestra participación en misiones de paz. Se trata de un compromiso inherente al ejercicio de mayor responsabilidad en el plano internacional. Pero sabemos que no existe posibilidad de establecer una paz duradera sin esfuerzos para tratar los problemas de la pobreza, la desigualdad social y económica, y patrones inadecuados o insostenibles de desarrollo. Y, por eso, estamos intentando poner en práctica un nuevo modelo de operación de paz en Haití, en conjunto con otros países. Un modelo que ayude a los haitianos a disponer de las herramientas necesarias para retomar la senda del desarrollo.

Antes de concluir mi monólogo e iniciar el diálogo, quiero llamar su atención respecto a la transversalidad de los conceptos que forman parte de la Estrategia Nacional de Defensa. Desarrollo, inclusión, cooperación regional y preservación del medio ambiente. Son líneas que componen no sólo la Estrategia Nacional de Defensa. Forman parte de toda la acción del Gobierno Federal de Brasil. La coherencia de la Estrategia Nacional de Defensa con las demás políticas públicas es una de las garantías de que podrá implementarse con éxito. Está perfectamente integrada en el modelo de crecimiento que se está construyendo para Brasil. Será al mismo tiempo impulsora y beneficiaría del crecimiento. Es un programa que va más allá de los temas de seguridad y hace parte del proyecto nacional de desarrollo sostenible y diferenciado.

Por último, quiero resaltar el aspecto absolutamente pacífico de la Estrategia Nacional de Defensa. Su concepción es la de la protección. La de poder defenderse en caso de ser atacado. La de poder decir *NO* cuando sea necesario. La de poder preservar nuestros recursos naturales y proteger a nuestros ciudadanos contra las amenazas. Brasil es un país pacífico. Nuestra región es pacífica. Nuestro objetivo principal es mantener y profundizar esta característica.

Muchas gracias.