

Capítulo 10

La perspectiva brasileña acerca de las conceptualizaciones de seguridad: contextos y aspectos filosóficos, éticos y culturales*

*Domício Proença Júnior
Eugenio Diniz*

10.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo plantea una evaluación crítica de la más reciente declaración política del gobierno brasileño, expresada en el Documento de Políticas Brasileñas de Defensa de 2005. No corresponde a un “libro blanco”, ni a una política de seguridad nacional; es el resultado de un proceso exhaustivo de negociaciones y, por ende, expresa con toda autoridad las conceptualizaciones contemporáneas de seguridad entre los brasileños. Hablamos de “conceptualizaciones” en plural, puesto que no expresa una concepción dominante ni única. Su valoración prepara el terreno para la reflexión histórica de la trayectoria que puede explicar su naturaleza e introduce la presentación de los contextos filosóficos, éticos y culturales de las conceptualizaciones brasileñas de seguridad.

La primera impresión del Documento 2005 se relaciona con su incoherencia, en tanto que yuxtapone las conceptualizaciones de segu-

* Este capítulo se nutre de proyectos de investigación que se han desarrollado con el apoyo del Consejo Nacional de Investigación de Brasil (CNPB) y la Fundación de Investigación de Minas Gerais (FAPEMIG). Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de los lectores anónimos a versiones preliminares de este texto. La responsabilidad final por cualquier error u omisión pertenece a los autores.

ridad sin resolverlas. Esto no disfraza el hecho de que el Documento es fiel a las perspectivas en pugna de los organismos vinculados con la seguridad en Brasil; éstas a su vez, reflejan de manera sustancial los discursos nacionales, científicos y académicos, de los que se nutren en dichas conceptualizaciones (ver detalles en Brigagão y Proença Jr., 2004; Pinto, Rocha y Silva, 2004). Agrega nuevas conceptualizaciones de seguridad a un núcleo dominante de preocupaciones diplomáticas y militares, núcleo tradicional que se sustenta más por inercia que por otra razón. Aunque se puede hablar de una “reconceptualización” dada la evidencia de las adiciones, la realidad es que este Documento en ningún momento resuelve las diferencias entre tales concepciones, sencillamente las yuxtapone (10.2). Enseguida el capítulo aborda las raíces históricas (10.3), la participación y los discursos generados en foros multilaterales (10.4), así como la Doctrina de Seguridad Nacional (10.5), que son las principales trayectorias intelectuales que resultan de esta diversidad de perspectivas en seguridad. Tal reconstrucción no hace hincapié en las diversas corrientes intelectuales en términos de filosofía, ética o cultura explícitas. Más bien aborda estos temas a través del resultado de su influencia y cambio en términos de las principales preocupaciones de seguridad en cada periodo histórico, y cómo se resolvieron.

En conclusión, este capítulo discute cómo el uso de la fuerza desempeña un papel limitado en las conceptualizaciones oficiales de seguridad en Brasil; visible, por ejemplo, en una breve descripción de la reticencia brasileña para abordar con coerción la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH). En lugar de presentar un rompecabezas imposible, esta valoración de la trayectoria histórica y las conceptualizaciones de seguridad en Brasil sirve para iluminar de dónde provenían las fuentes principales de los conceptos oficiales de seguridad nacional. Además, deja ver cómo surgieron dichas corrientes y por qué prevalecen sin cambios o con ligeras modificaciones. De manera paradójica pero lógica con la trayectoria actual, el argumento es que las yuxtaposiciones van a continuar. También apoya una hipótesis explicativa de la tolerancia brasileña y sus concepciones divergentes de seguridad, así como la falta de valoración explícita sobre el uso de la fuerza en su declaración sobre defensa al más alto nivel. Al parecer, Brasil está en una posición donde puede darse el lujo de actuar

aprovechándose del panorama de los asuntos de seguridad, ya que yuxtapone los discursos existentes que emanan del pasado, con las nuevas consideraciones surgidas a raíz de su propia democratización (1988), el fin de la Guerra Fría (1990), la creación del Ministerio de Defensa (1998), así como los ataques del 11 de septiembre de 2001 (10.6).

10.2 EL DOCUMENTO DE POLÍTICAS BRASILEÑAS DE DEFENSA DE 2005

El Documento de Políticas Brasileñas de Defensa de 2005 (Brasil, 2005), al igual que el precedente de 1996, desafía la categorización simple. Ni es un “libro blanco, ni una política de seguridad nacional; es una declaración amplia que no pretende ser una política, a pesar de lo que indica su nombre. Más bien expresa la avenencia de las dependencias comprometidas en su formulación. Es un documento de autoridad que resume lo que concierne a la defensa brasileña. Agrupa elementos que uno o más organismos querrían ver integrados en un informe de tan alto nivel, y que no son vetados por otro organismo. Todo el documento y en cada una de sus partes se escribió en colaboración para que fuera aceptable para todos los organismos implicados. Como es de esperarse, no prioriza a ninguno, ni sacrifica una cosa por otra. En cambio ofrece una guía de principios, temas de interés, una lista de definiciones, pautas y directrices lo suficientemente generales para que cada organismo pueda interpretarlos a su gusto (Proença Jr. y Diniz, 1998).

Precisamente porque es resultado del regateo colectivo de los organismos brasileños, contiene un panorama representativo de sus conceptos de seguridad. El texto substantivo tiene dos partes: una parte *política* que “abarca los conceptos, los ambientes nacional e internacional, así como los objetivos de la defensa”. Esta parte es fundamental para los intereses de este capítulo. La segunda parte es de *estrategias*, “comprende las guías y directrices”, que son objeto de análisis para otra investigación (Brasil, 2005: Preámbulo).

En la parte política hay cinco elementos. Los dos primeros yuxtaponen las consideraciones generales y ofrecen definiciones acerca de la naturaleza del Estado y de la seguridad. La definición de seguridad de

Tashkent de 1990 (UN, 1990, *apud.* Brasil, 2005), se cita en el texto de manera entera y nos lleva a entender la seguridad como “la condición que posibilita a un país preservar su soberanía y su integridad territorial [y] permite el ejercicio de sus intereses nacionales, en ausencia de amenazas o presiones de cualquier naturaleza, y garantiza a sus ciudadanos sus derechos y obligaciones constitucionales”. La defensa nacional es “el conjunto de medidas y acciones del Estado, con hincapié en la expresión militar [ver la sección 10.5], para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales ante amenazas preponderantes de tipo potencial o actual” (Brasil, 2005: parte 1).

A continuación se presentan algunas corrientes contemporáneas en las relaciones internacionales, cada una circunscribe uno o más objetivos políticos. El documento propone, por ejemplo, al *realismo* como vía de hacerle frente a la unipolaridad y a las asimetrías de poder; a la interdependencia compleja, para reconocer a los actores que no son parte del Estado; al institucionalismo, para abordar al multilateralismo y al derecho internacional; a la teoría de paz democrática que investiga la confianza en el nivel regional y la negociación pacífica de conflictos; así como al *constructivismo* que describe y expande la conceptualización de seguridad hasta incluir los asuntos ambientales. No se menciona si puede emplearse la fuerza en contra de, o por Brasil, en miras de cumplir con cualquiera de estos objetivos.

La tercera sección declara que América de Sur y la costa oeste de África son partes de interés estratégico para Brasil. La cuarta parte se refiere al Amazonas y al Atlántico sur como inquietudes primordiales de los planes brasileños de defensa. También expresa el compromiso de Brasil en un orden político internacional, basado en la democracia, el multilateralismo, la cooperación, la prohibición del uso de armas químicas, biológicas y nucleares y la búsqueda de consolidar la paz entre las naciones, a la vez que afirma la necesidad del mejoramiento continuo de las fuerzas armadas y el desarrollo de una base de defensa industrial.

La quinta sección de la parte política declara los seis objetivos de la defensa brasileña:

1. la garantía de la soberanía, las propiedades federales y la integridad territorial;

2. la defensa de los intereses brasileños, sus propiedades, recursos y personas en el extranjero;
3. el mejoramiento y la preservación de la unidad y cohesión nacional;
4. la consolidación de la estabilidad regional;
5. hacer óptimo el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales;
6. fomentar el papel de Brasil en el concierto internacional de naciones e incrementar su participación en el proceso de toma de decisiones en el ámbito internacional.

Esta mezcla compleja y no resuelta de niveles, enfoques, direcciones y alternativas divergentes yuxtapone elementos incompatibles y contradictorios. Refleja la influencia de los escritores, intelectuales y académicos brasileños que tratan asuntos de seguridad, aunque lo hacen de forma indirecta, con la inclusión de una o más corrientes en boga por algún trabajo individual destacado o gracias a su influencia en alguno de los organismos y sus representantes. Esta limitante de la influencia externa y la tolerancia con las propuestas divergentes e incompatibles confirman lo que algunos han llamado “la peculiar perspectiva de seguridad de Brasil” (Bittencourt, 2003; Cruz, 2005; Bustamante, 1993). Aún así, no es posible juzgar el Documento de Políticas de Defensa de Brasil 2005 y afirmar que está interpretado erróneamente; sólo se le puede entender a partir de una evaluación de los componentes y asuntos contextuales, que han moldeado el pensamiento de seguridad y la cultura estratégica de Brasil (Booth, 1979; Gray, 1984; Johnston, 1995).

10.3 RAÍCES HISTÓRICAS

La geografía explica con qué facilidad los portugueses violaron el Tratado de Tordesillas (1494), que estableció la división del Nuevo Mundo entre España y Portugal. Ambos ocuparon las costas del Pacífico y del Atlántico respectivamente. España permaneció cerca de las costas gracias a los Andes y al descubrimiento de fuentes extraíbles de riqueza, mientras que Portugal se adentró para explotar la ganadería, la agricultura, y en búsqueda de minerales y esclavos a lo largo del territorio de

la costa atlántica que va desde el Amazonas hasta el Río de la Plata: la riqueza del sur cautivó a Portugal. Pocos se aventuraron a adentrarse al Amazonas (donde se construyeron fuertes y puestos de avanzada) además de los misioneros que trabajaron con las poblaciones nativas y algunos aventureros en busca de riquezas míticas (Chevalier, 1977; Burns, 1993). En tanto que este movimiento tierra adentro fue casi irrelevante durante la Unión de Portugal y España (1580-1640), más tarde se convertiría en un problema en las relaciones luso-hispanas.

En el Amazonas, Portugal encontró poco que valiera la pena en términos económicos; la región era insostenible sin la ayuda de las poblaciones nativas. Esto hizo que Portugal argumentara a favor de la posesión nativa de la tierra, lo cual hizo crecer considerablemente el área bajo el control nominal portugués, mucho más allá de los límites establecidos por el Tratado de Tordesillas. En el Río de la Plata, Portugal estableció colonias que incluían el territorio español (Prado Jr., 1983; Teixeira Soares, 1973). El jefe del Concejo Portugués de Ultramar, Alexandre de Gusmão, negoció el Tratado de Madrid en 1750, donde se estableció la propiedad de Portugal en América del Sur según un criterio de *uti possidetis*, lo cual implica que quien ocupa un territorio *de facto* es su propietario legítimo *de jure* (Cortesão, 1953; ver también López, 2004).

El Tratado de Madrid (1750) definió los contornos del territorio de Brasil y al establecer el principio de propiedad por ocupación, premió la expansión, lo cual se tradujo en posesión. Los portugueses defendieron férreamente la colonia de Sacramento al sur del Río de la Plata, buscando su sumisión a cambio de lo que posteriormente se convertiría en las partes sur de Brasil, y después Uruguay. Gracias a una hábil negociación, con una buena parte de distorsión de la información, a Portugal se le cedió el derecho de propiedad sobre un territorio más extenso que la división original de Tordesillas (Cortesão, 1953).

El Tratado de Madrid no pudo resolver la disputa sobre el control del Río de la Plata, ni anticipar las tensiones de los grupos minoritarios más allá de la frontera. Después de la Independencia, esto requirió de ajustes urgentes. En gran parte de su historia, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay enfrentarían este asunto como el eje de su política exterior con miedos recurrentes de que la ocupación de la frontera por

alguno de ellos ocasionara conflictos transfronterizos entre todos. En el periodo de 1825-1828, Brasil y Argentina disputaron el control sobre la franja norte que, posteriormente, se convirtió en Uruguay (Fausto, 1999). La guerra de la Triple Alianza de Uruguay, Argentina y Brasil en contra de Paraguay (1865-1870) resolvió la disputa de la frontera en el punto medio del flujo del río y admitió un flujo informal entre los territorios, el cual se convirtió en el sello de la región (Graham, 1989). Durante el siglo venidero, todas las preocupaciones, miedos y ánimos de un país hacia el otro se calmaron. En las últimas dos décadas del siglo XX se llegó a un acuerdo general definitivo que quitó el prospecto de guerra potencial entre los países. El acuerdo del Río de la Plata se logró en los noventa y produjo el uso en colaboración de todos sus recursos. Borró el obstáculo más importante de la defensa de Brasil y posiblemente la preocupación más urgente de Argentina. En retrospectiva, las divergencias se detuvieron donde habían quedado un siglo antes. Cuando los oficiales de Buenos Aires y Brasilia se dieron a la tarea de hacerlo un acuerdo formal —que integraba las inquietudes de ambas partes— el problema dejó de ser una preocupación de contingencia militar. El acuerdo fue rápido y constituyó un *rapprochement* positivo que eventualmente facilitó la integración del MERCOSUR.

El Tratado de Madrid tampoco pudo resolver el problema fundamental de la defensa del Amazonas, es decir los pilares políticos y demográficos del control portugués. Aún si consideramos la relación especial entre la Iglesia y la Corona portuguesa, nunca había suficientes poblaciones ni vínculos políticos para enlazar el Amazonas a Portugal. Aunque la Corona escogió obispos bajo el sistema de Padroado (Patronato), los jesuitas, quienes formaron la mayoría de las misiones del Amazonas, de ninguna manera eran sujetos de la Corona. La defensa del Amazonas se basaba en fuertes y poblaciones aisladas (muchas de las cuales sirvieron como cárceles) que respaldaban su causa y pretendían asumir el control sobre grandes extensiones de tierras y ríos (Burns, 1993). Aún con un gran impulso económico y su migración correspondiente no fue posible cambiar dicha situación. En 1839, el descubrimiento de la vulcanización y la gran demanda de caucho eran en ese entonces un monopolio amazónico; como consecuencia vino una migración masiva y continua de personas a la región, particularmente del noreste de Brasil; aún así, el

Amazonas continuó siendo vulnerable. La economía de explotación del caucho no impulsó la creación de asentamientos de población en áreas grandes, más bien concentró a los inmigrantes en unas cuantas ciudades (Santos, 1976).

Esta fragilidad de no tener un control real sobre la zona está en la raíz de las oleadas cíclicas de miedo y en las susceptibilidades brasileñas de lo que es “la codicia internacional” por el Amazonas. Cada ciclo encuentra sus propios motivos, a tono con los asuntos en boga, y a menudo aparecen encabezados en los periódicos brasileños que comentan las preocupaciones políticas de Europa o del resto del mundo. Por ejemplo, uno de los primeros sustos de esta índole en 1850 estuvo vinculado con la navegación en la cuenca del Amazonas. Las restricciones brasileñas a las embarcaciones extranjeras dieron lugar a discusiones sobre la internacionalización de toda la cuenca, lo cual repercutió negativamente en el control brasileño. Esto fue un reflejo de las preocupaciones europeas con respecto a las cuencas de los ríos internacionales, en especial el Danubio o la navegación libre en el Mississippi-Missouri, que minó el control francés sobre Luisiana mucho antes de que Bonaparte decidiera vender los derechos en 1803. Autorizar el libre paso desechó los miedos de Brasil sin efectos adversos en esa ocasión. Ciclos posteriores argumentaron motivos relacionados con necesidades extranjeras por tierras, energía u otra agenda escondida de instituciones de investigación; cada ciclo expresaba su preocupación en curso dirigida al Amazonas. Las necesidades extranjeras de recursos minerales particulares, el potencial incalculable de riquezas biotecnológicas de la biota amazónica o la escasez de agua potable, así como las preocupaciones ambientales y los derechos humanos relacionados con la selva tropical y los indígenas, se leen generalmente como intentos camuflados contra la soberanía brasileña (Reis, 1967; Durham y Goldemberg, 1990; Martins Filho, 2005; López, 2004). La falta de un desarrollo económico sustancial en el presente sugiere la esperanzadora expectativa de que una vez desarrollado el Amazonas garantizaría el futuro de Brasil como potencia mundial. Es igual que reconocer hoy el potencial ecológico para el mundo, y su futuro, de Brasil.

La prosperidad repentina del caucho hizo que las fronteras brasileñas se extendieran más allá del Tratado de Madrid, lo que provo-

có un conflicto armado y una potencial guerra. Hacia finales del siglo XIX, los explotadores del caucho que habían seguido el cauce de los ríos ya habían alcanzado el territorio de Bolivia. Las autoridades bolivianas habían otorgado autoridad amplia —hasta fuerzas policíacas— a una compañía anglo-americana llamada The Bolivian Syndicate en esa zona. Hubo alborotos y conflictos entre los trabajadores de la compañía y ciudadanos brasileños en 1902. Los disturbios se arreglaron con las negociaciones del ministro brasileño de Relaciones Exteriores, el legendario Barón del Río Branco. El territorio se integró a Brasil y Bolivia aceptó el pago compensatorio y otros beneficios por la pérdida territorial (Santos, 1976; Teixeira Soares, 1973).

En cuestiones de seguridad extra-continental, Brasil, al igual que Portugal, dependía casi completamente del Imperio británico, lo cual les daba seguridad frente a los otros poderes europeos, y otorgaba ventajas sobre Brasil a los ingleses (Bethel, 1989). Cuando el poderío británico se eclipsó, Brasil reconsideró por separado sus relaciones con cada poder europeo (Skidmore, 1999), ya que según la Doctrina Monroe de 1823, la seguridad de Brasil ante los poderes europeos dependía del control de la Marina Real sobre el Atlántico.

Con el fin de buscar el apoyo de algún país y evitar la amenaza potencial de una invasión, Brasil se repositó en la arena mundial. Cuando se consolidó la superpotencia norteamericana, los brasileños evaluaron qué tan cercana podía ser su relación con los países europeos sin el riesgo de alienarse de Estados Unidos. En los primeros años del siglo XX, la ausencia británica y la falta de consolidación norteamericana obligó a una estrategia compleja. Así, Chile, Argentina y Brasil iniciaron una carrera armamentista y cada uno adquirió acorazados de tipo *Dreadnought* para luchar y defenderse del poder europeo o de sus vecinos. Después de la Primera Guerra Mundial, la consolidación de Estados Unidos como potencia mundial restauró la situación de inmunidad ante los poderes europeos y disminuyó la preocupación de balances regionales ante poderes sustantivos en la región.

En el periodo en que el Barón de Río Branco ocupó el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, entre 1902 y 1912, se consolidó el planteamiento diplomático brasileño en asuntos de seguridad. Río Branco, con una aguda visión de los acontecimientos europeos de la

última década del siglo XIX, se dio a la tarea de resolver, de una vez por todas, cualquier asunto o conflicto fronterizo. Es más, decidió hacerlo siguiendo las huellas de Gusmão, discutiendo con la base legal *uti possidetis de facto* y resolver las disputas por arbitraje. Al depender de los criterios de arbitraje y del *uti possidetis* buscaba una solución estable a las contiendas. Además, dicho arbitraje permitió que Brasil profundizara sus relaciones con árbitros potenciales y, particularmente, con los elegidos. Así, los temas brasileños de seguridad se convirtieron en temas candentes de las relaciones brasileñas con los grandes poderes y más aún, los comprometieron como avales de los términos del acuerdo que habían aceptado arbitrar. Aunque las expectativas razonables del arbitraje no favorecían a Brasil, Río Branco siempre empleó dicho método, con la única condición de abordar nuevamente los asuntos, en caso de que alguna de las partes en contienda lo cuestionara (Teixeira Soares, 1973). Hasta hoy, ninguno de los acuerdos ha sido cuestionado.

A pesar de compartir el control de los ríos con sus vecinos, Brasil resolvió todos los asuntos concernientes a sus fronteras y al desarrollo económico que había impulsado a los brasileños a ocupar sus territorios fronterizos. El hecho de que esta cuestión se resolviera tanto por la vía diplomática como por el derecho internacional —al establecer alianzas que comprometieran a las potencias principales como árbitros— garantizó los acuerdos, con un costo político mínimo, y estableció un enorme contraste con los conflictos y disputas de la América del Sur española. La figura de Río Branco es el modelo a seguir de lo que debe ser la diplomacia brasileña cuando abordó los asuntos más delicados de seguridad: la soberanía del territorio, las relaciones con países vecinos y la participación de las grandes potencias en los asuntos de Brasil. Las políticas de seguridad y las relaciones exteriores de Brasil siguen hoy bajo la sombra de los logros del Barón de Río Branco (Barros, 1986).

10.4 BRASIL Y LOS FOROS MULTILATERALES

En 1822, cuando Brasil se separó del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve, enfrentó una serie de dificultades: debía decidir sobre la inclusión de las colonias africanas y asiáticas. Ello era consecuencia de la

huida de la Corona portuguesa a Brasil en 1807, cuando la capital se trasladó a Río de Janeiro en 1808 y trajo consigo todo el aparato burocrático del imperio portugués, registros, bibliotecas, funcionarios. Los embajadores portugueses en Europa rendían cuentas a Río de Janeiro y los embajadores extranjeros en Portugal vivían en esta ciudad. Por ello, la independencia de Brasil incluía la capital imperial, a todo el aparato político y el control administrativo del territorio portugués fuera de Europa (Bethel, 1989).

El proceso de negociación entre Brasil, Portugal e Inglaterra implicó que el rey abandonara Río de Janeiro y regresara a Lisboa; la independencia de Brasil exigía estudiarse en profundidad. Las tres partes acordaron un proceso de independencia amistoso y Portugal recibió una compensación monetaria por la pérdida de Brasil; también se acordó que Portugal y Brasil no lucharían en el futuro por el control de las colonias no americanas en manos de Lisboa. A Brasil se le adjudicó el territorio portugués de América del Sur, aunque hubo algunos esfuerzos portugueses ambiciosos para recuperarlos con la ayuda del almirante británico Cochrane. Las relaciones diplomáticas de Brasil con las otras potencias mundiales se establecieron como el Imperio de Brasil.

Los asuntos diplomáticos de reconocimiento, crédito y comercio con Brasil contrastaban sustancialmente con las dificultades enfrentadas por los otros países independientes de Sudamérica. Como resultado, Brasil comenzó su historia teniendo que evaluar su posición en el concierto de las naciones. Los asuntos que ocupaban las relaciones exteriores de Brasil eran primordialmente comerciales, junto con intercambios políticos y culturales. Francia desempeñó un papel capital en los desarrollos culturales brasileños, a través de un buen número de expatriados bonapartistas. El ejemplo más visible fue el nuevo modelo de la bandera del Imperio de Brasil, que siguió la pauta de los colores del régimen bonapartista. Además, su adhesión a Francia también fue útil para alentar las inclinaciones brasileñas de buscar un contraste latino a la presencia británica dominante. Las clases altas del Imperio frecuentemente hablaban el idioma francés; libros y periódicos en francés, así como la adopción fiel de *causes celebres* mostró las inclinaciones brasileñas hacia París como centro de la civilización. En cambio, una minoría hablaba inglés, además de ser la lengua de unas pocas obras importantes como las de

Adam Smith y los fundadores de Estados Unidos, las cuales estaban en posesión de unos selectos que las guardaban celosamente. Los primeros acercamientos hacia Alemania, principalmente por parte de las fuerzas armadas y algunos ministerios, se vieron frustrados por la Primera Guerra Mundial (Bethel, 1989; Barman, 1988; Skidmore, 1999).

El ocaso del dominio británico en los primeros años del siglo XX le permitió a Brasil ampliar su espacio internacional. Por ello, Brasil expandió sus relaciones y su presencia en las principales potencias, evitó alianzas o pactos bilaterales, pero se suscribió al derecho internacional. Así comenzó su registro perfecto de asistencia a conferencias internacionales y apoyó los ideales de igualdad entre las naciones, el derecho a la auto-determinación de los pueblos, la resolución pacífica de disputas, el desarme y una agenda internacional progresista y más justa (Skidmore, 1999). Cuando se vio claramente el predominio norteamericano en el hemisferio, Brasil se posicionó como una alternativa contra el dominio de Estados Unidos, aunque no tanto como para que provocara sospechas de la superpotencia.

Después de la Primera Guerra Mundial, Brasil se unió a las fuerzas aliadas y los diplomáticos brasileños formaron parte de la Liga de las Naciones. Con esto tuvieron el espacio para estar en contacto directo con las potencias mundiales y su agenda de seguridad; lo que se ajustaba más a sus preferencias culturales: producir la seguridad mediante el derecho internacional y por la vía de la negociación. En 1919, Brasil solicitó el estatus de observador en la Liga de las Naciones, aunque fue el primer país en abandonarla en 1926. Su salida ilustra la naturaleza y limitaciones del planteamiento brasileño de seguridad, el de la diplomacia. Brasil sintió que por haber pertenecido a la Liga de las Naciones desde su fundación —y haber fungido como observador— merecía un asiento permanente. Durante los años veinte, Brasil invitó a militares franceses y a misiones navales norteamericanas para modernizar sus fuerzas militares y navales, lo que implicó importar, simultáneamente, sus importantes tradiciones militares. Además, había expandido y formalizado a su cuerpo diplomático, con lo que se hizo presente en muchas capitales y ciudades importantes. Cuando Alemania fue invitada por la Liga de las Naciones a ocupar un asiento permanente, Brasil quedó como observador; según su discurso de salida, esta decisión

condenaba a la Liga de las Naciones. Traicionaba sus propósitos y la volvía otra herramienta de los poderosos, al contrariar su papel como defensora de la ley (García, 2000).

Brasil se afilió a las Naciones Unidas en 1942. Aportó materias primas, bases navales y aéreas para la guerra antisubmarina. Fue el único, entre las naciones latinoamericanas, que envió un contingente a combatir en Europa. No es de sorprenderse que Brasil estuviera entre los defensores más fervientes del establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco en 1945, y que incluso se le considerara para un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, lo cual no ocurrió.

Por las razones ya expuestas, Brasil ha tenido un compromiso fuerte con los ideales de las Naciones Unidas, aunque ésta no siempre haya actuado conforme a su propósito. La participación de Brasil en el Consejo de Seguridad de la ONU puede interpretarse como un índice de la contribución brasileña a la lealtad de la ONU con sus metas. Ello es claro si se contrasta la cantidad de ocasiones en que aceptó un asiento temporal entre 1946-1968 y 1989-2005 (en promedio cada treinta y cuatro meses) con una larga ausencia de doscientos veintiocho meses entre 1968 y 1989, cuando se juzgó que la ONU estaba trabajando para “congelar” el poder internacional multilateral, lo cual era congruente con las ambiciones de convertirse en una “gran potencia” por parte del régimen militar brasileño (Araújo Castro, 1982).

Brasil fue de los primeros países en participar con la Fuerza de Emergencia de la ONU para controlar la crisis de Suez en 1956 (UNEFI), además apoyó al batallón en el Sinaí hasta 1967. De hecho, Brasil siempre ha estado entre los diez países que más ha contribuido a las Misiones de Paz de la ONU, excepto en 1968-1989, cuando éste boicoteó sus iniciativas de seguridad (Fontoura, 1999). Con el beneficio de los elementos ya ilustrados, resulta fácil observar que los acuerdos de paz son congruentes con las concepciones brasileñas, en cuanto a que los asuntos de seguridad deberían enmarcarse en el derecho internacional porque ofrecen relaciones en términos de igualdad a todos los países.

No obstante, es importante distinguir entre los acuerdos de paz con el consentimiento de las partes afectadas según el Capítulo VI de la Carta de la ONU, y los acuerdos de paz impuestos por el Consejo

de Seguridad, según el Capítulo VII. Para Brasil, las operaciones con el Capítulo VII son una interferencia en los asuntos internos de un determinado país (Artículo 2,7 Carta de la ONU). La participación de Brasil en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH fue posible porque ésta ya no se basó en el Capítulo VII (Diniz, 2005).

10.5 SEGURIDAD Y DESARROLLO

A principios del siglo XX, Brasil estaba dividido en cuanto a sus prioridades: servicio militar obligatorio o una fuerza naval de tipo *Dreadnought*. En 1909 había muchas organizaciones civiles que promovían la incorporación de las masas a una fuerza armada moderna, por dos razones: la defensa nacional y la oportunidad educativa a sus conscriptos, lo que exigía grandes cantidades de *material* y una fuerte economía para manufacturar o adquirir armas. En otra perspectiva, lo más urgente era atender a la fuerza naval. Sin embargo, tanto los costos de una flota militar de tipo *Dreadnought*, como las instalaciones para su mantenimiento y reparaciones, parecían descartar de antemano tal fuerza armada masiva. Ya en los años veinte, cuando las lecciones aprendidas de la Misión Militar Francesa de 1922 y de la Misión de Estados Unidos habían echado raíces, fue obvio que Brasil carecía de la infraestructura fundamental en términos industriales, y de recursos humanos para seguir cualquiera de las dos rutas.

Una noción de seguridad nacional integral se volvió el consenso de la hasta entonces opinión dividida de darle prioridad a las fuerzas armadas masivas o a las navales. Las misiones francesas y estadounidenses de los años veinte mostraron los requerimientos en cuanto a recursos y educación de los oficiales. La constitución de 1937 estableció un Concejo de Seguridad Nacional que supervisara los asuntos de defensa: materias primas, personal, producción y mantenimiento de armas, despliegues militares, entrenamiento y empleo, de la mano con las prioridades comerciales, políticas y diplomáticas (Martins, 1976).

Los vastos vínculos civiles y militares requeridos por la logística de la Segunda Guerra Mundial dejaron una honda impresión en

aquellos que se entrenaron o trabajaron en Estados Unidos. Asimismo, solamente un gran planteamiento logístico podía sostener una fuerza armada moderna en tiempos de paz o de guerra. Para un país como Brasil, esto implicaba mucho más que una movilización; requería una valoración más amplia que admitiera la necesidad de empezar de cero en muchas áreas. Era equilibrar la seguridad y las necesidades de desarrollo, aclarar las ventajas y desventajas entre ambas y establecer prioridades entre los ministerios de gobierno y las diversas administraciones. Era un llamado a encontrar un espacio que reuniría bastante más que lo militar, que debía abarcar todos los esfuerzos para asegurar a la nación. El resultado fue la Escola Superior de Guerra (ESG), también conocida como Colegio Nacional de Guerra de Brasil.

La ESG inició rápidamente sus operaciones, y su primera generación se graduó en 1950. Estuvo integrada por políticos, académicos, funcionarios de alto rango, diplomáticos y funcionarios militares, que tomaron ventaja de uno de los pocos espacios del ámbito universitario para formular un lenguaje común y conformar el pensamiento brasileño de seguridad nacional. En una yuxtaposición tolerante de interpretación de cada uno de sus miembros, puede verse la semilla de lo que sería la particular marca brasileña de tolerancia de concepciones tan divergentes. Sin embargo, las siguientes generaciones no tuvieron la posibilidad de trascender o incluso de cuestionar los resultados de la primera. La experiencia de la ESG se tornó en una repetición de éxitos y transformaron estos resultados en la base de una indoctrinación dogmática que paralizó desde su inicio el proceso creado. Lo que había sido un primer intento para establecer un lenguaje común se volvió una incorregible “Doctrina de Seguridad Nacional” (Proença Jr., 2000).

El eje de la doctrina se encuentra en un binomio de seguridad y desarrollo; binomio en términos de las matemáticas newtonianas. La armonización de prioridades y el balance de sus influencias mutuas es la receta del poder nacional, que aportó tanto seguridad como desarrollo. El desarrollo se define como un aumento del poder nacional; la seguridad, como la capacidad de hacer uso del poder nacional sin enfrentar los obstáculos. El poder nacional se define como la panoplia de todos los medios disponibles para movilizar la voluntad nacional y obtener ciertos objetivos internos y externos; una definición abierta e incluyen-

te. El poder se compondría de cinco (originalmente cuatro) *expresiones* iguales, autónomas e independientes: política económica, militar, psicosocial y posteriormente, científico-tecnológica.

Las actividades en cada una de estas expresiones servían para obtener los “objetivos nacionales vigentes”, que eran los eslabones circunstanciales para cumplir “los objetivos nacionales permanentes”. Según la doctrina, habría una identidad perfecta entre las metas de la sociedad y el Estado, ambos subsumidos al conformar la nación. Los objetivos permanentes emanaban de la nación como tal y eran resultado de la aceptación de dos valores supremos: la búsqueda del “bien común” y “el interés nacional”. El desarrollo de estos valores es hasta este punto no negociable en cuanto a “objetivos nacionales permanentes”, como son la independencia, la soberanía, la integridad territorial, la cohesión nacional y la democracia, entre otros. Debido a que los objetivos se derivan inequívocamente de los valores fundamentales de “buscar el bien común” y alcanzar “los intereses nacionales”, lo mismo sucede con los medios, enfoques y programas necesarios para lograrlos.

En razón de que las metas y medios, los enfoques y programas se derivan lógica y contundentemente de los valores fundamentales expresados por los objetivos nacionales, oponerse a ellos equivale a traición a la patria. Aunque la democracia es uno de “los objetivos nacionales permanentes” de la doctrina, la doctrina como tal aborrece las disensiones. Esta idea de democracia sólo se entiende al darse cuenta de que implica “una forma de gobierno que no es el comunismo”, es decir el anticomunismo es su característica definitoria implícita. Como resultado, la doctrina se enfoca particularmente contra “el enemigo interno”; esto es, los que se oponen a “los objetivos nacionales permanentes”, a “los objetivos nacionales vigentes” y a los planes, programas e iniciativas para conseguirlos. En términos de “la doctrina de seguridad nacional”, no existe un desacuerdo genuino ni una expresión legítima de desacuerdo, sólo aliados o instrumentos empleados por los poderes extranjeros (Proença Jr. y Diniz, 1998; Proença Jr., 2000).

En parte por su asociación con el régimen militar de 1964 a 1988; en parte por su necesidad constante de un monopolio doctrinal de facto sobre el pensamiento brasileño de seguridad; en parte por su inflexible militancia burocrática contra planteamientos alternativos, la doctrina, al

ser privada de su ímpetu anticomunista después de 1991, terminó como un marco meramente conceptual que logró longevidad o una tolerancia comparable a las tradiciones diplomáticas brasileñas. Algunos de sus términos y conceptos recurren a la legislación brasileña, a documentos oficiales y a ciertas declaraciones sobre asuntos de seguridad de los partidos políticos, los académicos y los periodistas, para abarcar el espectro político completo. Esta penetración aparente de la Doctrina de Seguridad Nacional puede ser engañosa en la medida en que se apropia y busca mantener la definición autoritaria del léxico gubernamental: poder, seguridad y defensa. Toda alusión a cualquier término puede percibirse como eco de esta doctrina. Las definiciones de la ESG pueden ocasionalmente encontrarse en discusión y documentos oficiales. Pero es raro que esto exprese un compromiso con la doctrina ESG. Muestra, más bien, que se les toma de modo acríptico, como lenguaje común. A la inversa, la doctrina de la ESG puede, y de hecho sucede, absorber el *bon mot* del día sin pestañear: muchas de las nuevas conceptualizaciones de seguridad de los noventa se han añadido a las definiciones incluyentes de la ESG.

10.6 CONCLUSIONES

Debido a que el Documento de Políticas de Defensa de 2005 expresa un compromiso particular entre los organismos estatales, contiene las corrientes de lo que se entiende por seguridad en Brasil, sin otro criterio que su aceptación por parte de las dependencias públicas. Es una extraordinaria mezcla de conceptos filosóficos e históricos que se juxtaponen y legitiman las formulaciones que realizan las dependencias para oficializar la terminología brasileña de seguridad y así también capturan los sesgos éticos y culturales. El origen y la naturaleza de dichas corrientes son el resultado de la historia que conforman los contextos y asuntos culturales y éticos: los problemas y resultados de las necesidades divergentes de seguridad acerca del Río de la Plata y la región del Amazonas (al igual que los miedos de “la ambición internacional”), y la forma en que el derecho internacional se convirtió en una característica definitoria de la seguridad en la diplomacia brasileña.

La inseguridad fue provocada por las acciones de las principales potencias mundiales, cuando la transición del dominio británico hacia la supremacía de Estados Unidos en el Atlántico produjo un cambio en la posición internacional de Brasil. Si a esto se agrega la predilección brasileña por recurrir al derecho internacional, puede entenderse la presencia y las acciones de Brasil en los foros multilaterales, así como sus reservas para formar una alianza permanente con alguna de las grandes potencias; lo que también es congruente con la formación cultural de los diplomáticos brasileños. Además, esta transición tuvo consecuencias ulteriores en los vínculos entre la seguridad y el desarrollo y estableció una conexión que encontró su expresión más duradera en la Doctrina de Seguridad Nacional.

Y a esto se le pueden agregar las conceptualizaciones o reconceptualizaciones contemporáneas de seguridad. Que algunas de ellas encajen sin problemas con las antiguas concepciones brasileñas es evidencia de lo incluyentes y tolerantes que fueron los términos originales. El ambiente o la educación podían convertirse, con una acción casual cotidiana, en una nueva “expresión” de la Doctrina de Seguridad Nacional de la ESG. No hay una barrera conceptual real que impida tales adiciones; y la tradición de la tolerancia conceptual, por no decir indiferencia, asegura que se añadirían a la par de otras, como fue el caso de la ciencia y la tecnología hace una década. Esto no constituye un acto de falsa alabanza a dichas concepciones, ni a adiciones previas a esta mezcla de conceptos presentes en el discurso brasileño. El hecho de que se agreguen es solamente una yuxtaposición que no encubre o excusa algunos conceptos ulteriores, ni resuelve sus divergencias o contradicciones.

Aquí hay un elemento que se ha excluido: la verdadera valoración del uso de la fuerza, que no se encuentra en ninguna parte del Documento de la Política de Defensa de 2005. Las tradiciones y planteamientos de seguridad brasileños son tan divergentes y poco vinculados que, cuando surge un asunto delicado en relación con el uso de la fuerza, se pierde entre las grietas (excepto en casos de auto-defensa o situaciones extraordinarias como las dos guerras mundiales). La tradición diplomática preferiría no recurrir jamás a la fuerza, o hacer uso de ella sólo con el consentimiento de los afectados; lo que significa que la fuerza se convierte en símbolo de un acuerdo para resolver disputas

entre estados inactivos, como en el caso de las misiones de paz basadas en el Capítulo VI. La Doctrina Nacional de Seguridad busca establecer los términos, conceptos, sistemas de planeación y la receta para hacer de Brasil una potencia mundial. Sin embargo, tiene muy poco que decir sobre el uso real de la fuerza en casos de defensa o de guerra, como un instrumento de coerción o aplicación. Esta omisión también ayuda a explicar la inclinación, tanto de los diplomáticos como de las fuerzas militares asociadas a la ESG, por buscar un concepto de seguridad abarcador que permita hablar de seguridad sin mencionar o considerar el uso de la fuerza. Si esto es el caso, entonces un desarrollo lógico y natural sería que el concepto expandido de seguridad fuera incorporado al Documento de la Política de Defensa de 2005. Es de esperar que mientras más ampliado sea el alcance de seguridad, mayor popularidad tendrá entre los organismos brasileños. Mientras se recuerde que tales adiciones están en la índole de las yuxtaposiciones, y no en las contribuciones sustantivas, entonces resulta fácil entender que su incorporación es una cuestión de oportunidad. De hecho, los conceptos expandidos tienen muy poco espacio para admitir la violencia, lo que puede suscitar algunos asuntos en la Doctrina de Seguridad Nacional, independientemente de lo incluyente que busque ser. En este caso, si la fuerza no está en el debate, entonces ¿qué entendemos por seguridad? Aún así, parecería haber un cierto automatismo detrás de escena en la fundación binomial de la doctrina: a mayor desarrollo, una seguridad más consolidada, que fomenta a su vez el desarrollo y así subsecuentemente. La valoración explícita de los aspectos materiales del uso de la fuerza, como modos de asegurar algo o alguien ante un potencial enemigo, en la práctica queda completamente anulada de este esquema. Además de la auto-defensa, sólo puede encontrarse un pequeño papel para la fuerza, y de nuevo en lo abstracto, en la disuasión. Además, las autoridades brasileñas todavía no han promovido conceptos como “la seguridad humana”. No son los únicos que perciben tal noción como “una parte del mismo marco intervencionista del derecho de interferencia y de la responsabilidad de proteger”, inconsistentes con los capítulos sobre la paz y la seguridad en la Carta de la ONU (Amorim, 2004: 142, 152).

Cuando el uso de la fuerza se torna inevitable, entonces Brasil se ubica en un dilema conceptual. Encontrar legitimidad en una acción

semejante, invariablemente se vuelve un esfuerzo importante que exige un ajuste considerable. La misión MINUSTAH en Haití ofrece un ejemplo reciente e imponente. Un ejercicio regional en misión de paz bajo los auspicios de la ONU para el beneficio de un vecino agitado cumplía con todos los requisitos políticos y legales que Brasil pudiera esperar con el fin de actuar. Además, la distinción de ser solicitado a guiar dicha misión implicaba, tanto el reconocimiento de la eminencia de Brasil como parte de su ambición histórica, como su prioridad en cuestiones de política exterior: conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Con su reputación de acuerdos justos y su aspiración a liderazgo, se esperó que Brasil provocara su propia designación, lo que incuestionablemente beneficiaría sus prioridades en América del Sur, al reforzar su compromiso con las soluciones multilaterales de seguridad. Sin embargo, aceptar la MINUSTAH como se promovió originalmente, comprometería el tan aclamado principio de no intervención. A pesar de toda la legalidad de la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, la participación de Brasil dependió de que las referencias al Capítulo VII en la misión se restringieran a algunos párrafos selectos y se desechara como la base legal de toda la misión (Diniz, 2005). A pesar de que los autores concordamos en que es una cuestión de formas, subrayamos que expresa una esencia subyacente que nos lleva a la evaluación final de este capítulo.

Los conceptos de seguridad brasileños siguen cautivos de las tradiciones particulares de sus dependencias gubernamentales, lo que explica sus largas trayectorias intelectuales y burocráticas. Se trata de un cúmulo de conceptualizaciones previas, a las que se les han agregado capas de significados; a veces su fuente es clara, tal es el caso del impacto diplomático y las actividades militares de principios del siglo XX. En otras ocasiones reflejan la internalización de conceptos desarrollados en otros campos, como el compromiso de Río Branco en la mediación internacional, y también podría ser el caso de las nociones ampliadas de seguridad contemporáneas. No existe una concepción sustantiva y autoritaria que pueda elegirse para expresar la perspectiva brasileña de seguridad. Al parecer existen tantas concepciones como uno esté dispuesto a encontrar. Por ello, hablar de un proceso de reconceptualización en el caso de Brasil es un error. Es posible encontrar una cantidad

de elementos en los discursos contemporáneos ampliados de seguridad, con elementos añadidos, pero no más que eso. Esta situación se refleja fielmente en los contenidos del Documento de la Política de Defensa de 2005.

¿Cómo es posible operar sin o con muchos conceptos de seguridad, como sucede en Brasil, según afirma este capítulo? Este tema debe ser abordado todavía y aclararlo sería útil para encontrar las posibles causas de la situación actual. Los supuestos y beneficios de la seguridad se dan por hecho, sin una reflexión profunda y contextual de su importancia política y filosófica. Ello es resultado de una concepción demasiado amplia que fracasa en asegurarse que el mosaico de perspectivas aborde todo lo que debería abordarse. Cada organismo tiene la libertad de interpretar sus propios mandatos con el aval de las declaraciones de alto nivel (documentos y pronunciamientos), debido a que dichas declaraciones están sujetas a interpretaciones y a que están redactadas para que las diferentes dependencias estatales les den diferentes interpretaciones. Las negociaciones entre éstas comparten un concepto de seguridad que permanece infinitamente plástico, sujeto a reinterpretaciones, como una abstracción expandible que incorpora, aunque no necesariamente ejerce, las preferencias éticas o culturales. Implica además que el uso de la fuerza es bienvenido, precisamente porque no admite compromiso alguno. También explica por qué el uso de la fuerza queda casi eliminado y ausente del Documento de la Política de Defensa de 2005.

Para regresar al punto de partida con una visión fresca, el Documento de la Política de Defensa de 2005 sí incorpora y da legitimidad a todas las alternativas posibles. Es una evidencia de la tolerancia y coexistencia de concepciones divergentes dentro de las diversas perspectivas de las dependencias brasileñas. Sirve a un propósito en cada organismo; aquello que no se encuentra en el Documento, en principio no es admisible. Que alguna dependencia pueda buscar una agenda alternativa, en la práctica la debilita por los conflictos entre ellas. Con esta salvedad, cualquier versión del Documento expresa fielmente las diversas concepciones de seguridad brasileñas. Esta tolerancia y diversidad solamente se pueden entender como un resultado del contexto de la seguridad en Brasil, con el beneficio adicional de la perspectiva histórica ya presentada.

Brasil tiene poco que temer de sus vecinos y además se beneficia de la protección del paraguas de la influencia norteamericana en la región. Para un país que se beneficia tanto del *statu quo* de seguridad global y que lo ha hecho a lo largo de dos siglos, resulta más que natural que se adhiera tan intensamente a algo tan conservador como el derecho internacional. Dadas las condiciones y bienes de Brasil, es comprensible que la seguridad y la defensa no estén al centro de los debates políticos brasileños, ni que se destaquen en las elecciones presidenciales, para citar un ejemplo. Los asuntos de defensa y seguridad se tratan complacientemente, parroquialmente e incluso de modo arrogante por parte de las dependencias, los académicos, los periodistas y las personas cuyos trabajos requieran una valoración más equilibrada del tema. Incluso estudiadas de una en una, las diversas corrientes de las concepciones de seguridad rara vez conllevan una valoración coherente con bases conceptuales, por parte de la burocracia o los medios masivos de comunicación. Los esfuerzos con base conceptual son menester casi exclusivo de un número reducido de trabajos académicos que están sujetos al riesgo de ser mal interpretados o discriminados, precisamente porque confrontan las expectativas de una conceptualización vaga.

Como resultado, el análisis brasileño de los asuntos internacionales puede ser muy parroquial, que toma las decisiones políticas brasileñas como un estándar universal y, en ocasiones, incluso como una prescripción universal. Es como si cualquier país en cualquier situación decidiera actuar conforme a cada una de las disposiciones del derecho internacional vigente; pudiera esperar que se lograra un consenso en la ONU; o pudiera darse el lujo de decidir no actuar en caso de que dicho consenso no se lograra. Se puede decir que es muy fácil para un país —con fronteras seguras, profundidad estratégica, riqueza abundante de recursos naturales, que además se beneficia de la predominancia de Estados Unidos en el hemisferio occidental— darle cátedra a otros acerca de la adherencia estricta al derecho internacional, del valor de esperar una decisión de la ONU aunque demore. Esto de hecho es así y ahí está el problema.

Por ejemplo, es evidente que en la actualidad Brasil se beneficia enormemente de la supremacía norteamericana en el mar, gracias a la garantía que le da al comercio marítimo y la navegación, al igual que

sucedió con la supremacía naval británica durante el siglo XIX. Durante la Guerra Fría, la fuerza naval brasileña apoyó esta supremacía y ayudó a reforzar la seguridad en el Atlántico sur. En la actualidad, después de la Guerra Fría, pareciera que esta situación tan benéfica se hubiera convertido en un hecho natural, en un parámetro ambiental. Cada una de las dependencias que se relacionan con la seguridad marítima brasileña lo dan por hecho, sin considerar cómo llegó a darse, ni cómo debe mantenerse.

Por lo tanto, es natural que, tanto el presidente brasileño como el ministro de relaciones exteriores expresen en sus discursos inaugurales, la necesidad de “estimular” o “reforzar” los “elementos de la multipolaridad de la vida internacional contemporánea”, sin considerar que la multipolaridad puede conllevar riesgos y costos reales al comercio y la navegación internacional. Aunque ambos sostienen que la actividad diplomática brasileña debería ser en primer lugar y sobre todo “una herramienta de desarrollo nacional”, la posibilidad de que la verdadera multipolaridad pudiera frenar el comercio y desarrollo brasileño no la incorporan en sus cálculos (Silva, Amorim y Guimarães, 2003: 42, 57).

La multipolaridad demanda mayores esfuerzos para que Brasil proteja sus rutas marítimas comerciales. “La protección de las rutas marítimas de comunicación son de vital importancia para el país”; es una de las veintiséis directrices del Documento de la Política de Defensa de 2005. No obstante, cuando se luche contra la supremacía naval norteamericana y se necesite más poder para enfrentar a otros poderes, la protección de las vías marítimas será mucho más costosa en un mundo multipolar, lo cual frenaría las inversiones totales en el país y perjudicaría “el desarrollo nacional”. La multipolaridad aumenta la competencia en términos de seguridad. Y los otros poderes deberán asignar mayores recursos para su defensa, lo cual implica que los socios comerciales de Brasil dispondrán de menos recursos para adquirir productos brasileños. Es muy probable que la multipolaridad para Brasil signifique *mayores costos y menos recursos*. Lo que llama la atención es que no se tomen en cuenta dichas posibilidades. Las autoridades brasileñas anhelan y, en la práctica, buscan un resultado que pueda refutar uno de sus objetivos principales. Como éste no es un tema en los debates, hasta ahora no tiene respuesta.

¿Importa lo que desean las autoridades brasileñas? El sistema internacional es lo que es. Los deseos brasileños no cambian nada, excepto las acciones brasileñas. Hasta ahora y mientras el sistema no se vuelva multipolar, el desarrollo y el comercio brasileños se benefician de la protección de las fuerzas navales norteamericanas. Brasil está en tal posición que puede darse el lujo de actuar como “independiente” en los asuntos de seguridad.

Ésta puede ser la clave para entender, tanto su tolerancia conceptual, como la ausencia de reflexión en sus declaraciones. Como Brasil puede darse el lujo de actuar como “independiente”, puede yuxtaponer las concepciones resultantes de su propia democratización, del fin de la Guerra Fría y de los ataques del 11 de septiembre de 2001, sumándolos a conceptos preexistentes. Nuevamente, no es que aparenten estar de acuerdo con dichas concepciones; su adhesión a ellas es hasta cierto punto sincera. Sí ha aumentado la inclusión en los discursos brasileños, aunque no traigan consigo cambios sustantivos. En la medida en que Brasil puede actuar como independiente en asuntos de seguridad, también se da el lujo de emitir discursos sin una reflexión madura de sus consecuencias. Ésta no es una característica única de Brasil, pero en lo tocante a seguridad sí es distintiva. Mientras no se someta a prueba la seguridad, Brasil puede escoger vivir con una conceptualización tan amplia, y posponer la solución de los problemas de mezclar los conceptos que dice adoptar; o proponer metas en sus políticas de seguridad que, de ser adoptadas, pueden afectar sus propios intereses.

El punto es que, gracias a que Brasil se beneficia tanto de la situación actual, o sea que su relación de seguridad con la hegemonía norteamericana en el hemisferio occidental no se cuestiona, tampoco se aprecia. Aun así es útil anticipar los problemas potenciales que pueden surgir por cambios políticos o sistémicos. Sin embargo, esta hegemonía es el fundamento político y estratégico de la “independencia” de Brasil en seguridad, así como el terreno fértil donde su tolerancia y su diversidad en conceptos de seguridad finalmente se han enraizado.