

Los recursos naturales en el Planeamiento Estratégico de la Defensa en Argentina y  
Brasil en el Siglo XXI.

Lic. Juan C. Calvo<sup>i</sup>

Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia  
Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017

## **Los recursos naturales en el Planeamiento Estratégico de la Defensa en Argentina y Brasil en el Siglo XXI.**

### **RESUMEN**

En el siglo XXI, la escasez y la disputa en torno al abastecimiento de recursos naturales estratégicos serán causas de conflictos a nivel global.

En la República Argentina, el nivel estratégico nacional – la Presidencia de la Nación - introduce la cuestión de los recursos naturales estratégicos como eje de planificación y diseño de las Fuerzas Armadas. De esta forma, encontramos previsiones de organización de la defensa en torno a los recursos naturales en legislación nacional y en los Ciclos del Planeamiento de la Defensa Nacional en las Directivas Políticas de Defensa Nacional 2009 y 2014, decretadas por el Poder Ejecutivo nacional.

Por su parte, la República Federativa de Brasil contempla la Amazonía como un objetivo de defensa estratégico desde fines de los años ochenta, cuando las potencias del mundo comienzan a observar al Amazonas sudamericano como una eventual área de interés mundial. Por ello, el Estado brasileño y sus Fuerzas Armadas desarrollan e implementan una estrategia nacional de defensa de los recursos naturales.

El objetivo de la ponencia es comprender la formulación de políticas de defensa nacional en Argentina y Brasil como casos de planeamiento estratégico en torno a la preservación de las cuantiosas reservas de recursos naturales que poseen sus territorios nacionales.

### **RESUMO**

No século XXI, a escassez ea disputa sobre o fornecimento de recursos naturais estratégicos são causas de conflitos a nível global.

Na Argentina, o nível estratégico nacional - a Presidência da Nação - introduz a questão dos recursos naturais estratégicos como o planejamento central e design das Forças Armadas. Assim, encontramos previsões organização de defesa em torno de recursos naturais na legislação nacional e os Ciclos de Planejamento Política Nacional de Defesa Diretrizes Nacionais de Defesa de 2009 e 2014, promulgada pelo Poder Executivo.

Por sua parte, a República Federativa do Brasil compreende a Amazônia como um objetivo estratégico de defesa desde o final dos anos oitenta, quando as potências mundiais começam a observar a Amazônia sul-americana como uma possível área de preocupação global. Portanto, o Estado brasileiro e suas forças armadas desenvolver e implementar uma estratégia nacional para a defesa dos recursos naturais.

O objetivo do artigo é compreender a política de defesa nacional na Argentina e Brasil como casos de planejamento estratégicos ao redor da preservação de grandes reservas de recursos naturais que têm seus territórios nacionais.

## **SUMMARY**

Throughout the XXI century, the lack of strategic natural resources and the disputes around them will be the cause of global conflicts.

In Argentina, the National Strategic Office, in the care of the President's Office, appoints the matter of strategic natural resources as the backbone of the Armed Forces planning. Both National Law and Defense Strategic Planning have already taken care of them in terms of defense organization. This concern is also present in the Planning Cycles of National Defense and in the 2009 and 2014 National Defense Policies ordered by the President's Office.

Likewise, Brazil has long been concerned about Amazonia. Its tropical rainforest has been a strategic defense target since the 1980s when the world powers turned their eyes on it and realized it was an area of utmost interest. Because of this, the Brazilian Government and its Armed Forces developed and carry on a national strategic plan to defend this natural resource.

The aim of this paper is to make the Argentine and Brazilian national defense policies concerning natural resources understood and to present them as examples of how strategic planning can help to preserve them.

## **1. Introducción**

La comprensión por parte de las elites dirigentes globales de un mundo en progresivo crecimiento demográfico y la constante degradación del medio ambiente por el desarrollo de la economía producen una fuerte preocupación respecto de un futuro donde la escasez de agua, energía, minerales y alimentos pudiera limitar las expectativas de desarrollo de la humanidad y su calidad de vida. La disputa por el dominio de territorios ricos en recursos naturales ha generado guerras y conflictos en torno al control y la explotación del petróleo, el acceso al agua dulce, disputas diplomáticas por el control de los espacios oceánicos y los recursos fluviales, crisis humanitarias causadas por profundas hambrunas, entre muchos otros conflictos que la escasez de recursos naturales generan en el mundo. En la actualidad, las grandes potencias mundiales sostienen que el cambio climático es uno de los principales desafíos a la seguridad mundial. Tanto los Estados Unidos como el Reino Unido de Gran Bretaña estiman que los desastres naturales y los conflictos por el abastecimiento de agua, alimentos y energía, la desertificación, el aumento de los niveles de los océanos y la reducción de la biodiversidad son casos que afectarán a la humanidad y la seguridad de sus propios Estados en el largo plazo, los próximos treinta años.

Esta situación envuelve de igual manera a los países sudamericanos y se presenta como un importante desafío para las naciones de la región. América del Sur posee enormes cantidades de recursos naturales estratégicos – aquellos recursos naturales que son insumos básicos para la producción económica como para el sustento humano, la energía, los minerales, el agua dulce, los alimentos, la tierra fértil – y, una ventaja sustancial, es la característica de ser una zona de paz, incluso con importantes procesos de integración entre las naciones, muchas de las cuales ya poseen años de evolución. En Brasil y en Argentina el escenario de eventuales conflictos en torno a la posesión de los recursos naturales es observado estratégicamente como una amenaza por las Fuerzas Armadas y considerado por la conducción civil y militar.

Los brasileños observan con atención los discursos e intentos de internacionalización de espacios geográficos con fines humanitarios que se formulan desde los países desarrollados. Como ejemplos más destacados observamos que ya en 1983 la primer ministro inglés Margaret Thatcher proponía la compra del territorio de la Amazonía, el presidente francés Mitterrand ponía en duda la soberanía de los países amazónicos sobre la región a fines de los años ochenta y el ex vicepresidente de los Estados Unidos Al

Gore sostenía en 1989 que el Amazonas brasileño no es de su propiedad (SILVA GUEVARA: 2017). El riesgo de una eventual intervención internacional en la región, sumada a las nuevas amenazas que surgen en la agenda de seguridad de las potencias como el narcoterrorismo, la delincuencia transnacional, entre otras, forjaron la idea en los líderes militares y políticos sobre la necesidad de que el Estado brasileño debía ocupar de manera integral el espacio amazónico, incluso conducir iniciativas similares con las naciones vecinas.

Una situación equivalente se contempla en Argentina cuando se observan importantes espacios geográficos vacíos con escasa densidad poblacional con grandes reservas de recursos naturales. En este sentido, en 2008 el nivel estratégico nacional introduce la concepción sobre la defensa de los recursos, lo que se verá reflejado en documentos estratégicos de la defensa nacional.

Por ello, el objeto del presente trabajo será observar cómo el planeamiento de la defensa en ambos Estados desarrolla visiones y políticas públicas que tienen como objetivo la protección de los recursos naturales por medio del ejercicio de la soberanía dado que, sostendremos aquí, la forma de proteger las riquezas naturales de nuestros países únicamente es posible con el desarrollo y la implementación de políticas estatales que tiendan al desarrollo económico y social de las regiones que se encuentran despobladas y con poca presencia estatal, donde, en última instancia pero no menos importante, la política de defensa y el uso de los medios militares tienen la responsabilidad de llevar a cabo su misión principal que es la defensa de la integridad territorial. Para comprender este objetivo, veremos las visiones teóricas que los países desarrollados difunden para incluir a los recursos naturales como ejes de conflictos, haremos una revisión sobre el planeamiento estratégico y las dimensiones de los recursos naturales estratégicos, para luego observar la producción de documentos de alto nivel del planeamiento estratégico de la defensa de Argentina y Brasil y cómo visualizan los recursos naturales que se encuentran en sus territorios nacionales.

La premisa que sostendremos es que Argentina y Brasil poseen concepciones similares sobre la futura amenaza que representa para ambos Estados y para la región la problemática de los recursos naturales, con el fin de hacer fuerza en la necesidad de integrar los esfuerzos y visiones de ambos países en una concepción común, respetuosa de sus individualidades, aunada en la vocación de crear conciencia en la voluntad de que la defensa nacional y regional de Sudamérica se encuentra ligada cada vez más a la

defensa de los recursos naturales contenidos en los territorios – continentales y marítimos - y que esta defensa se debe pensar y planificar de forma cooperativa entre los países de la región.

## **2. Marco Conceptual**

A nivel global, los escenarios estratégicos de diversos Estados estiman que la demanda futura de recursos naturales y su abastecimiento, así como las pretensiones de apropiación de las fuentes de recursos, podrán generar conflictos en el transcurso del siglo XXI. La seguridad energética como la alimentaria y la económica conforman la agenda de los países desarrollados, al mismo tiempo que la de los países en vías de desarrollo. Esta realidad produce una serie de visiones sobre la geopolítica de los Estados en torno a sus riquezas naturales.

Una de estas, es la teoría de la securitización. Tradicionalmente sustentada en el análisis de los factores militar y político, la complejidad de la realidad global llevó a la necesidad de incorporar otros factores que inciden en el sistema internacional como el económico, el social y el ambiental. El concepto de seguridad se constituye en una percepción de una amenaza existencial, que afecta la supervivencia de una comunidad o nación y es enunciada discursivamente por agentes públicos. Así, los Estados consideran determinados sectores de seguridad – el tradicional militar y político y los nuevos económico, social y ambiental - como parte de una agenda de amenazas, y adoptan una serie de medidas de emergencia para conjurarlas. Las amenazas necesitan, en contrapartida, la aceptación por parte de una audiencia relevante que justifique de cierta forma los cursos de acción adoptados. De esta forma, la creencia o no sobre una amenaza en la agenda de seguridad también depende de la conformidad de otros Estados sobre el riesgo para sí mismos y para el sistema internacional (BUZAN ET AL.: 1998).

Uno de los nuevos sectores incorporados a la teoría de la securitización es el de la seguridad ambiental y se refiere a la relación entre el ser humano y la naturaleza y su conservación, considerándola como el sustento esencial de cualquier emprendimiento humano. Lo interesante es que el factor medioambiental es una problemática global: a diferencia de otros factores que inciden en la agenda de seguridad de los Estados, la seguridad ambiental se encuentra presente en todos los países y en las relaciones entre ellos, es en la actualidad una problemática global. Como veremos, un ejemplo de securitización exitosa es la instalación en el ámbito internacional del interés de

preservar el Amazonas sudamericano por los recursos naturales estratégicos que posee (DEPETRIS: 2010).

Tan importante como la necesidad de considerar al medioambiente como un factor de seguridad es la visión teórica que acepta la posibilidad de que un Estado ceda parte de su soberanía territorial para la extracción de los recursos naturales que existen bajo su dominio, es el concepto de soberanía compartida que aporta Stephen Krasner. Para este autor, el escenario global presenta características de anarquía basado en la inexistencia de normas y procedimientos comúnmente respetados por todos los Estados, la desigualdad en la distribución del poder entre estos y la ausencia de una autoridad internacional que tome decisiones. En ese marco general, las normas y principios pueden ser observadas por cualquier entidad estatal o grupo de poder, incluso el concepto de soberanía. De esta forma y ante situaciones donde los intereses de un Estado se vean comprometidos, aun en el largo plazo, es dable la posibilidad de una influencia o una intervención de un Estado sobre otro, sin que una autoridad pueda prevenirlo o disuadir esta voluntad. Es el caso de Estados fallidos o donde la autoridad del gobierno no logra hacer efectivas las decisiones soberanas en su propio territorio, como Krasner denomina *bad governance*, o en casos de administraciones de transición, *transitional administration*, situaciones donde una fuerza internacional interviene en un Estado que ha atravesado conflictos étnicos o bélicos recientes, luego de un mandato de las Naciones Unidas, ocupando su territorio con representantes de la comunidad internacional.

Así, surge la posibilidad de una solución, alternativa, la soberanía compartida, *shared sovereignty*, la participación de actores externos en la política interna de un Estado por un periodo de tiempo, cuando la soberanía estatal se cede a otros actores por medio de acuerdos legitimados por las autoridades nacionales. La soberanía, entonces, se cede para el cumplimiento de determinados acuerdos (KRASNER: 2004). Los ejemplos más comunes se presentan, justamente, en la explotación de recursos naturales como el caso del petróleo, dado el alto costo de las inversiones, la posibilidad de casos de corrupción, todo esto una oportunidad promisoría, como define el autor, para el desarrollo de los países de escasos recursos.

Esta visión no es casual, más bien representa una interesante justificación de numerosos hechos de intervencionismo internacional. Más en esta oportunidad, nos interesa destacar esta postura teórica para ejemplificar la situación endeble de los Estados menos

poderosos, en los cuales la posibilidad de caer en la mira del *bad governance* de sus recursos naturales o la inexistencia de las instituciones del Estado en espacios geográficos vacíos, sean argumentos para el intervencionismo.

### **3. El Planeamiento Estratégico de la Defensa**

Los Estados y sus elites de gobierno elaboran los objetivos e intereses nacionales que entienden serán los más adecuados para desarrollar sus sociedades como mejor consideran. A su vez, de igual modo, estos objetivos e intereses nacionales determinan la forma en la que los Estados se insertan en el sistema mundial. Así, las dirigencias políticas establecen las estrategias para concretar los objetivos e intereses nacionales y establecen un orden de prioridades, determinan los instrumentos con los que los alcanzará y los implementa.

En el ámbito de la defensa, los intereses nacionales de un Estado se relacionan con la preservación de la soberanía, la integridad territorial, la independencia y libertad de las poblaciones, entre otros, todos estos valores que sustancialmente son indelegables para un Estado, ya que no existe ninguna otra organización capaz de poder garantizar el efectivo cumplimiento de estos objetivos. En un escenario de confrontación entre Estados, el nivel estratégico nacional – el gobierno del Estado – toma las decisiones respecto del contexto y los objetivos a alcanzar, luego el planeamiento estratégico militar evalúa el contexto de la defensa, interpreta la estrategia considerando los objetivos establecidos y la ejecuta con sus medios específicos – las Fuerzas Armadas -. El planeamiento estratégico es el proceso por el que se elaboran, diseñan y se ejecutan las estrategias definidas por la conducción política del Estado para conseguir los objetivos establecidos.

Hasta los fines de la Guerra Fría, la planificación se realizaba en torno a disputas entre Estados, existía un rango de posibles amenazas que era posible identificar: se medían fortalezas y debilidades, logrando una evaluación previa de las capacidades del eventual enemigo, así como las posibles opciones de enfrentamiento. La estrategia depende en gran parte de la previsibilidad de los contextos (ARTEGA MARTIN Y FOJON LAGO: 2007). El método de planeamiento estratégico militar empleado en esta etapa era el de hipótesis de conflicto, que consideraba como amenazas a países, muchas veces vecinos, y preveía escenarios concretos de disputa.

Sin embargo, en la actualidad, la característica principal de los conflictos es la incertidumbre, con la participación de una diversidad de actores de origen estatal y no estatal, con múltiples intereses y variados escenarios, situación que genera un enorme desafío para la organización de un planeamiento estratégico. Para hacer frente a esta realidad, el método se orienta hacia el planeamiento por capacidades. Este método comprende el escenario de incertidumbre general, evita individualizar rivales concretos y define amenazas genéricas y genera un planeamiento militar flexible para considerar las distintas opciones y un instrumento militar, las Fuerzas Armadas, polivalente y diversificado. Por su parte, las capacidades del instrumento militar se agrupan por áreas, entre ellas, Comando y Control; Movilidad; Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia; Logística; Operaciones Asociadas y Tipos de Medios para el empleo de las fuerzas. Asimismo, este método es funcional para el diseño de un sistema de defensa regional, donde las capacidades de los países de una región se combinan para hacer frente a amenazas comunes.

En el siglo XX, la República Argentina y la República Federativa del Brasil mantuvieron recíprocas rivalidades. El planeamiento estratégico utilizado por ambos países fue el de las hipótesis de conflicto y, aunque la posibilidad de un conflicto bélico no fue una posibilidad real, el planeamiento militar planificó como si así lo fuera. Esta situación de rivalidad fue dejada de lado con los gobiernos democráticos en ambos países y por los procesos políticos de integración y de cooperación mutua, con lo cual cada país replanteó los intereses nacionales y los objetivos estratégicos en otros orientados a la preservación de sus territorios y a la construcción de un sistema de defensa combinado (ANZELINI: 2004).

### **El caso argentino.**

A partir de las administraciones de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández entre los años 2003 y 2015 se producen una serie de normas que consolidan el marco legal y político de actuación de los actores del ámbito de la defensa nacional. Entre estas medidas, el gobierno del Presidente Kirchner dicta el Decreto 727/2006 que reglamenta la Ley de Defensa Nacional 23.554 sancionada en 1988, y el Decreto 1691/2006 de Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. La importancia central de estas normas es el establecimiento de la misión principal de las Fuerzas Armadas que será conjurar y repeler agresiones estatales militares externas. Con esta definición central, Argentina define que las eventuales amenazas pueden

provenir de un actor estatal externo. El Decreto 1691/2006 establece las misiones principales y subsidiarias del instrumento militar, entre ellas, garantizar y salvaguardar los intereses vitales de la Nación, la soberanía, la independencia y autodeterminación, la integridad territorial y la vida y la libertad de los habitantes.

El Decreto 1691/2006, asimismo, adopta el método de planeamiento por capacidades. El método de capacidades reemplaza al modelo basado en las hipótesis de conflicto y así se adopta un método de planeamiento que abarca otros ámbitos más que el exclusivamente militar, como el ámbito económico-productivo, la infraestructura y la industria para la defensa, considerando la defensa nacional como parte de la estrategia de desarrollo nacional. El objetivo, entonces, es alcanzar un diseño de fuerzas con aptitudes de ejecutar de forma autónoma una extensa gama de operaciones frente a eventuales agresiones. En igual sentido, el Decreto establece prioridades en materia de objetivos de defensa como el control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales nacionales, en especial la infraestructura – puentes y caminos, aeropuertos, centrales eléctricas, hidroeléctricas y nucleares – y objetivos de valor estratégico y de las áreas de frontera. En consideración de este último punto, se contempla el diseño del instrumento militar con gran movilidad estratégica en vistas de los amplios espacios geográficos, la optimización de los recursos militares y la capacidad de poder realizar operaciones en todas las regiones y espacios geográficos del territorio.

Referido al planeamiento estratégico, el Poder Ejecutivo dicta el Decreto 1729/2007 por el que se crea el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. Esta norma, novedosa y de utilidad para los ámbitos civiles y militares, establece la directiva de conformar un planeamiento estratégico de forma conjunta entre civiles y militares y establece el ciclo que tiene una duración de cinco años.

El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional se inicia con la sanción de la Directiva Política de Defensa Nacional (en siglas, DPDN), emitida por el Poder Ejecutivo nacional, con una periodicidad de cuatro años. La DPDN es la visión política que el gobierno posee sobre tres ejes: un diagnóstico y apreciación del escenario mundial, regional y local que evalúa e identifica amenazas a los intereses nacionales; un posicionamiento estratégico nacional y la postura que define la política de defensa y el establecimiento de principios de organización, doctrina, planeamiento estratégico militar y diseño de las Fuerzas Armadas.

Luego, esta directiva es tomada por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas que realiza el planeamiento estratégico militar emitiendo documentos específicos: la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (en siglas, DEPEM) cuyo fin es orientar los documentos que conforman el planeamiento: Apreciación y Resolución Estratégica Militar (en siglas, AREMIL) y la Directiva Estratégica Militar (en siglas, DEMIL) y los planes militares de corto plazo (3 años), de mediano plazo (20 años) y de largo plazo (30 años). La parte militar del planeamiento finaliza con el Proyecto de Capacidades Militares (en siglas, PROCAMIL) el cual es elevado a las autoridades del Ministerio de Defensa para la continuidad del ciclo. Este proceso en el ámbito militar implica dos años de trabajo y para su realización se participa a personal especializado, civiles y militares. Por último, el ciclo finaliza con la elaboración por parte de funcionarios del Ministerio de Defensa del Plan de Capacidades Militares (en siglas, PLANCAMIL) que incluye, entre otras previsiones, las partidas presupuestarias.

El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional tiene dos etapas de supervisión, la militar con la participación del Estado Mayor Conjunto y el civil con la participación del Ministerio de Defensa que observa el planeamiento de acuerdo a los lineamientos de la Directiva Política establecida por el gobierno nacional.

En estos años, la gestión del Ministerio de Defensa de la Nación produjo las Directivas Políticas de Defensa Nacional 2009 y 2014 y la publicación de los Libros Blancos de la Defensa Nacional ediciones de los años 2010 y 2015, que analizaremos a continuación.

### **El caso de Brasil.**

Brevemente, diremos que hasta la creación del Ministerio de Defensa en 1999 por decisión del Presidente Fernando Henrique Cardoso, la política de defensa brasileña se encontraba en potestad de cada fuerza, existiendo ministros por el Ejército, la Marina, la Aeronáutica y el Jefe de la Casa Militar y del Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, situación que producía visiones divergentes sobre la realidad militar y la implementación de políticas sectoriales y la participación civil en los asuntos de la defensa era inexistente (MARQUES: 2004).

La sanción de la Ley Complementaria 97 el 9 de junio de 1999 dispone normas generales para la organización, el alistamiento y el empleo de las Fuerzas Armadas. En este sentido, se establece que el Ejército, la Marina y la Aeronáutica son instituciones nacionales permanentes y subordinadas a la autoridad suprema del Presidente de la

República y sus misiones principales son la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de los poderes del Estado, la garantía de la Ley y el Orden. Las Fuerzas Armadas brasileñas están facultadas a operar en seguridad interior, a decisión de alguno de los poderes del Estado. Por su parte, el Presidente cuenta con el asesoramiento del Consejo Militar de Defensa – presidido por el Ministro de Defensa y compuesto por los Comandantes de la Marina, el Ejército y la Aeronáutica y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Los Comandantes de cada fuerza son nombrados por el Presidente y ejercen la conducción y la gestión de sus armas. Por su parte, establece que el Ministro de Defensa ejerce la dirección superior de las Fuerzas Armadas, asesorado por el Consejo Militar de Defensa, por el Estado Mayor de Defensa y por las secretarías y organismos.

Por su parte, la Ley Complementaria 136, sancionada el 25 de agosto de 2010, crea el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, que reemplaza el Estado Mayor de la Defensa, y establece competencias del Ministerio de Defensa. Asimismo, establece que al Ministro de Defensa le corresponde la edición del Libro Blanco de la Defensa Nacional, documento de acceso público que contenga el escenario estratégico para el siglo XXI, la Política Nacional de Defensa, la Estrategia Nacional de Defensa y la información actualizada respecto de las Fuerzas Armadas y las operaciones de paz y la ayuda humanitaria. Estos últimos documentos, la Política Nacional de Defensa y la Estrategia Nacional de Defensa son los documentos centrales del planeamiento estratégico de la defensa en Brasil.

La Política de Defensa Nacional (en siglas, PND) tiene por finalidad establecer los objetivos de defensa de la nación y de orientar el planeamiento estratégico, especialmente el militar, para su preparación y empleo y, de igual forma, la PND compromete al sector civil de todos los ámbitos del poder nacional. De este modo, la PND expone la percepción de los escenarios internacional, regional y el entorno estratégico de Brasil y establece directrices para orientar las formulaciones estratégicas. Las consideraciones observadas relativas al escenario nacional e internacional, junto al marco legal vigente, otorga los elementos necesarios para el planeamiento estratégico militar.

Precisamente, la Estrategia Nacional de Defensa (en siglas, END) es el documento que establece las directrices para la preparación y la capacitación de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad del país en tiempos de paz y en situaciones de crisis.

Asimismo, contempla las necesidades del equipamiento militar de forma de converger con la industria de la defensa en el abastecimiento nacional. Por esto, la END se encuentra estrechamente ligada a la estrategia de desarrollo del país. La END establece las estrategias de medio y largo plazo para el planeamiento de la defensa nacional y se estructura en cuatro ejes: 1) la organización de las Fuerzas Armadas para su mejor desempeño; 2) la reorganización de la base industrial de la defensa para asegurar el abastecimiento de equipamiento y el desarrollo de tecnología; 3) la composición de las Fuerzas Armadas y 4) el futuro del servicio militar obligatorio, que debe ser integrado por ciudadanos de todos los estratos sociales. La END se publicó en 2008 y se actualizó en 2012.

En el año 2011, se establece la *Metodología Do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa* (en siglas, SISPED) como un proceso de gestión del planeamiento estratégico de la defensa. Se define al planeamiento como un proceso de gestión sustentado en la elaboración de diagnósticos y de la definición de objetivos y estrategias de largo plazo. El propósito de la SISPED es la creación de condiciones futuras para la obtención constante de mejoramiento de las capacidades de defensa del Estado brasileño. El Planeamiento Estratégico posee cinco características: 1) la adaptación de las fuerzas a un ambiente mutable, sujeto a la incertidumbre de los eventos del ambiente; 2) orientado hacia el futuro, un horizonte de largo plazo; 3) es integrador, donde se comprende la defensa como un todo, la respuesta estratégica debe envolver un comportamiento global y sistémico; 4) es un proceso de construcción de consensos por la diversidad de intereses y 5) es una forma de aprendizaje organización por la necesidad de que el Ministerio de Defensa se adapte a escenarios inciertos, complejos y ambiguos.

El Planeamiento Estratégico de la Defensa tiene como referencia las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas según la Constitución Federal y las leyes complementarias y consta de la siguientes fases: Fase 1, de Análisis, cuando se realiza un análisis prospectivo para los siguientes veinte años que fundamentan todo el resto del proceso, identificando ejes sobresalientes para la seguridad y la defensa nacional – sus etapas son: la realización de un diagnóstico del ambiente interno y externo y la realización de un análisis prospectivo-; la Fase 2, de Formulación de la Política y Estrategia Nacional donde se establecen los objetivos nacionales de defensa y las acciones estratégicas de defensa y se coordinan las acciones del Estado para garantizar la seguridad y la defensa

nacional – sus etapas son: Elaboración de la Política de Defensa Nacional y la Estrategia Nacional de Defensa-; la Fase 3, de Formulación de las Políticas y Estrategias Sectoriales que formulan los objetivos y acciones sectoriales que orientan y coordinan las acciones del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas – sus etapas son: Elaboración de la Política Sectorial de Defensa y la Elaboración de la Estrategia Sectorial de Defensa -. En esta etapa interviene la *Sistemática de Planeamiento Estratégico Militar* (en siglas, SIPEM), metodología de planeamiento militar para el empleo operacional del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas que produce la Política Militar de Defensa y la Estrategia Militar de Defensa (en siglas, PMD y EMiD), en orden a la Estrategia Nacional de Defensa. Por último, la Fase 4, de Formulación de Planes que define procesos, cronogramas, metas, prioridades, presupuesto y atribuciones para implementar las acciones establecidas en la Estrategia Sectorial de Defensa.

Las fases se elaboran de forma creciente por los Grupos de Trabajo, compuestos por personal civil y militar y especialistas y son difundidas entre las fuerzas y las secretarías del Ministerio de Defensa, luego será avalado por el Consejo de Supervisión Estratégica y por los Comandantes de cada fuerza y deberá ser aprobada por el Ministro de Defensa en su condición de decisor estratégico. El Ciclo de Planeamiento tiene un horizonte temporal de veinte años, con actualizaciones anuales y cuatrianuales o cuando corresponda realizar modificaciones significativas (SISPED 2012 y SISPED 2015).

El Ministerio de Defensa de Brasil generó en este siglo la Política de Defensa Nacional de los años 2005 y su revisión de 2012, la Estrategia Nacional de Defensa del año 2008 y la revisión de 2012 y la publicación del Libro Blanco de la Defensa Nacional de 2012.

Como pudimos observar, la producción del planeamiento estratégico de la defensa en Argentina y Brasil posee una similitud destacable, tanto por la actuación del ámbito civil responsable de los asuntos de la defensa y del ámbito militar en la elaboración de los documentos, en los tiempos de duración como en la adopción del método de planeamiento por capacidades. Por último, la doble supervisión de los actores civiles y militares es una constante en ambos países que merece ser destacada.

#### **4. Los recursos naturales estratégicos**

Los recursos naturales son considerados estratégicos cuando se presentan ciertas condiciones: a) su uso es necesario para generar y mantener el proceso de producción capitalista, b) que la posesión de los recursos sea clave para mantener la hegemonía económica en el sistema internacional, c) ser una potencial fuente de generación de riqueza, d) que sea escaso, insustituible y encontrarse desigualmente distribuido y pueden tener la característica de ser renovables o no renovables (FORNILLO: 2014). A partir de esta definición, podemos establecer ciertas dimensiones de los recursos estratégicos como lo son la dimensión demográfica territorial, la dimensión económica institucional, la dimensión científica tecnológica y la dimensión medioambiental cultural, estrechamente relacionadas entre sí.

Los recursos estratégicos se encuentran incluidos en un territorio limitado políticamente, bajo la jurisdicción de organizaciones jurídicas administrativas, los Estados, y ligados a una población que se desenvuelve social y económicamente haciendo uso cotidiano de los recursos que dispone. Por ello, la dimensión demográfica territorial de los recursos se relaciona con la soberanía y con la integridad y el control territorial, porque implican aspectos de defensa de los recursos que posee y que, en relación a otros Estados, le otorgan mayores o menores capacidades, mayor o menor poder en el sistema internacional.

Un Estado posee recursos específicos y en función de la disponibilidad técnica para hacerse de ellos son empleados en la producción económica y en la generación de valor, que luego otorgan al sector público y a los privados recursos económicos. Los recursos, en función de esa propiedad, se regulan por medio de legislación o medidas de gobierno. Del mismo modo, la construcción de normas, marcos legales, las estructuras administrativas y las políticas públicas, así como las estrategias de política exterior, comercial y de defensa, que administra y regula exclusivamente el Estado, se constituye en la dimensión económica institucional de los recursos. La dimensión económica institucional de los recursos naturales contempla los aspectos de la comercialización, el transporte y los acuerdos interestatales.

La dimensión científica tecnológica de los recursos naturales se relaciona con las técnicas de extracción y aprovechamiento de los recursos, ámbito de mejoras continuas que se introducen al ciclo económico mediante el aporte del conocimiento científico y la generación de nuevas tecnologías, que permiten por un lado una mayor capacidad

extractiva y de transformación de los recursos en sus medios naturales y un usufructo de mayor calidad en el empleo y la producción de los recursos. Los Estados desarrollan, en este sentido, políticas de fomento para la investigación y el desarrollo aplicado a los recursos naturales, con el propósito de agregar valor a la industria. La economía y las naciones se fortalecen de forma sostenida y con grandes ventajas comparativas por la generación de nuevas tecnologías y desarrollos aplicados a la producción, que generalmente aportan a una estrategia de desarrollo nacional.

La dimensión medioambiental y cultural refiere a la acción transformadora que la actividad económica y la sociedad realizan sobre los recursos y que generan políticas de preservación y uso racional de los bienes naturales. Los recursos estratégicos, como mencionamos, son recursos naturales determinados por su escasez y por su característica de renovables o no renovables. Asimismo, el ser humano posee una importante relación con el ambiente natural donde se asienta y se desarrolla cotidianamente, existiendo una relación cultural con estos bienes. La población utiliza los recursos como medios de subsistencia cuando se emplean en determinada actividad o cuando extrae lo necesario para su manutención y sus formas de vida y tradiciones poseen un valor simbólico de importancia en relación con los recursos naturales. Así, la progresiva degradación del medio ambiente en la búsqueda incesante de recursos para la producción, que con los niveles de producción actual supera por mucho a las necesidades básicas para la vida humana, genera la necesidad de desarrollar políticas de protección de los recursos por parte del Estado, también con el fin de preservar ciertos estándares sanitarios y ambientales preexistentes a determinadas actividades que depredan ecosistemas específicos, algunos de ellos, que pueden generar diferendos internacionales.

Las previsiones sobre el crecimiento de la población y de la economía a escala mundial, sustenta la idea de que la escasez de recursos naturales es una de las preocupaciones presentes y futuras de los Estados y, como vimos anteriormente, la inserción de los recursos naturales en la agenda global es una situación transversal a todos los países, desarrollados o en vías de desarrollo.

En este escenario, Sudamérica afronta importantes desafíos, en los que la región posee ventajas y desventajas. Por el lado de las ventajas, la región posee una riqueza inconmensurable de recursos naturales y de biodiversidad muchas veces mayor a cualquier otra región de mundo. Del mismo modo, la región sudamericana adquiere la

característica de “zona de paz”, ya que en ella no se han producido conflictos interestatales de gravedad en el último siglo y, por sobre todo, existen procesos de integración como la Unión de Naciones Suramericana que consolida la condición pacífica y la coordinación de políticas comunes en la región.

Sin embargo, la región también posee ciertas desventajas. Una de ellas, reside en la escasa planificación y regulación que los Estados sudamericanos tienen respecto de la explotación de los recursos naturales. Por otro lado, tanto en Brasil como en Argentina existen vastos vacíos demográficos, en los que la presencia del Estado aun es una deuda pendiente. De igual modo, la escasez que las potencias globales comienzan a avizorar, concentra sus estrategias de largo plazo en la región sudamericana.

### **Los recursos naturales en las políticas de defensa de la República Argentina y de la República Federativa de Brasil.**

#### **El caso de Argentina**

Existe un antecedente previo que es la primer edición del Libro Blanco de la Defensa de Argentina en 1996. En este documento se menciona la demanda creciente de recursos naturales estratégicos producto del crecimiento demográfico que genera una mayor demanda de alimentos y de satisfacción de necesidades mínimas, la lucha por el acceso a los recursos energéticos y el concepto de la diversidad de climas y tierras cultivables y reservas de recursos naturales renovables y no renovables. Asimismo, en el año 2001 el Gobierno argentino edita la Revisión de la Defensa 2000 que presenta los lineamientos políticos y militares respecto de la política de defensa. En este sentido, cabe destacar que en estos años el marco legal se limitaba a la ley de defensa nacional, la de seguridad interior y la de reestructuración de las Fuerzas Armadas y una delegación en el personal militar, por cuanto el planeamiento estratégico de la defensa se encontraba en responsabilidad de las fuerzas. El documento hace fuerza en la idea de la degradación del medio ambiente y la prioridad de la protección de los recursos naturales, renovables y no renovables y la preservación del medio ambiente, en una suerte de enumeración de objetivos estratégicos que conforman una lista de prioridades para los que el sistema de defensa debiera estar en capacidad de contribuir a su preservación.

Sin embargo, una tarea más amplia se inicia en 2003 con una profunda reflexión sobre el estado de la cuestión en materia de la defensa nacional, por cuanto el Gobierno nacional convoca a un debate entre especialistas de la sociedad civil, académicos y

militares en torno a la política de defensa que llamará La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. La intención será el fortalecimiento de las capacidades profesionales de los militares y la conclusión de una serie de objetivos que más tarde fueron utilizados en la modernización en el ámbito militar. En estos debates surge la definición de intereses vitales, que incluye el mantenimiento de la integridad territorial y los intereses estratégicos, en la cual se entiende la preservación de los recursos naturales renovables y no renovables incluidos en el territorio. Asimismo, el Ejército Argentino publica en 2006, por un breve periodo de tiempo, el documento “El Ejército Argentino proyectado en el horizonte 2025”, trabajo elaborado por la Dirección de Planeamiento, en el que se considera un escenario global de incertidumbre y en conflictividad permanente y un escenario nacional con la necesidad de mantener bajo control soberano de extensos espacios geográficos vacíos, con amplia variedad de recursos naturales estratégicos y con poca densidad poblacional, espacios codiciados por organismos supranacionales bajo el concepto de patrimonio de la humanidad “...aduciendo la irresponsabilidad de algunos Estados para preservar el medio ambiente y para usar racionalmente los recursos naturales considerados esenciales para el desarrollo de la vida humana, dando lugar a distintas amenazas para el Estado nación. Una situación similar ocurre con los vacíos demográficos (...) lo expresado se relaciona con la falta de agua potable, disminución de las áreas de cultivo, desertificación, sobreexplotación de bancos pesqueros, asimetrías demográficas, tala indiscriminada de recursos forestales, emisión descontrolada de dióxido de carbono, efecto invernadero y agotamiento de las fuentes de energía no renovables” (EA 2025: 2006). Se aprecia en esta idea una amenaza que explicita la fuerza, en sintonía con los conceptos de Krasner. Por su parte, el máximo nivel estratégico nacional, en el año 2008, la Presidente Cristina Fernández, expresa a las Fuerzas Armadas su visión sobre la defensa de los recursos naturales “... me voy a ocupar, junto a ustedes, de construir este sistema de defensa nacional que requiere el mundo que viene, que ya no es un mundo dividido entre los peligros de nuevas o extrañas ideologías, sino que por el contrario, es un mundo más concreto, más difícil, donde el punto estará en la defensa de nuestros recursos naturales, de nuestra Antártida, de nuestra agua (...) la defensa y protección de nuestros recursos naturales nos hacen, particularmente aquí, en América latina, a argentinos, brasileros, venezolanos, chilenos, uruguayos, bolivianos, ecuatorianos como una región productora de energía y alimentos, dos elementos claves...” (FERNANDEZ DE KIRCHNER: 2008).

En noviembre del año 2009, se dicta la primer Directiva Política de Defensa Nacional (en siglas, DPDN), por medio del Decreto 1714. La DPDN presenta a los recursos naturales desde la discusión respecto de diferendos interestatales irresueltos que afectan la soberanía territorial, como la disputa por las Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur y la existencia de grandes espacios geográficos con recursos naturales sobre los cuales existe la necesidad de ejercer la soberanía por medio de acciones de los Estados Nacionales. Para casos, se menciona el reclamo argentino sobre la plataforma continental marina ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continente de la Convención del Mar de las Naciones Unidas, que será reconocido por el organismo mundial años más tarde.

En 2010, asimismo, se publica la segunda edición nacional del Libro Blanco de la Defensa Nacional, donde el tema de los recursos se aborda desde la visión de la escasez. En este sentido, se manifiesta que a nivel global la demanda de recursos naturales – alimentos y energía – se encuentran desigualmente distribuidos y de acceso limitado y, en escenarios futuros, esta situación puede ser causal de inestabilidad social o conflictos entre Estados, así como la persistencia de crisis humanitarias. En otro pasaje, se menciona que la desigualdad en la distribución de la riqueza y de las oportunidades manifestadas en el acceso a la salud, la alimentación, la educación y las nuevas tecnologías, podrá afectar la inequidad global y constituirse en fuente de futuros conflictos. La temática se aborda en el estudio de los recursos naturales como factores de conflicto y su relación con la defensa nacional.

En diciembre de 2011, el Congreso de la Nación argentino sanciona la ley 26.737 que establece el régimen de propiedad de tierras de uso agropecuario, forestal, turístico u otros usos en manos de personas físicas o jurídicas extranjeras, proyecto presentado por el Poder Ejecutivo nacional, permitiendo el quince por ciento de las tierras nacionales en propiedad extranjera en las zonas de mayor productividad. Esta Ley trascendental ejemplifica una política pública que tiende a la preservación y defensa de los recursos naturales, sin ser en sí misma una política de defensa. Sin embargo, por decisión del Poder Ejecutivo nacional por medio del Decreto 820/2016 los porcentajes fueron elevados, distorsionando en gran parte el espíritu de la Ley. Por su parte, la República Federativa de Brasil posee la Ley 5.709 de regulación de la adquisición de inmuebles rurales para personas físicas o jurídicas extranjeras, desde octubre de 1971.

Por su parte, la actualización de la DPDN con el Decreto 2645 del 30 de diciembre de 2014, continua la línea de incluir la temática de los recursos naturales, con mayor profundidad. En la apreciación estratégica global se menciona la creciente demanda de recursos como agua dulce, petróleo, gas, minerales y alimentos, se reconoce la escasez de reservas y la proliferación de disputas por la apropiación de estos recursos estratégicos. A diferencia con la primer DPDN, esta introduce la escasez y las disputas por la apropiación como variables de los conflictos que surgen producto de los cambios globales – un escenario multipolar en lo económico y comercial, el desplazamiento de la riqueza de occidente a oriente y del norte hacia el sur con el surgimiento de los BRICS y el gradual decaimiento de los Estados Unidos y la Unión Europea como potencias económicas – donde la puja por el control y el abastecimiento de los recursos es cada vez más crucial. Los conflictos surgen por el control del territorio que poseen mayores reservas de recursos naturales estratégicos y los Estados que pretenden hacerse del control para abastecerse de ellos. En igual sentido, esta DPDN mantiene la necesidad de contemplar la existencia de grandes espacios territoriales vacíos con grandes potencialidades en materia de recursos, al igual que en la primer edición, esto se menciona nuevamente.

En el ámbito regional, se destaca la consolidación de procesos de integración como la Unión de Naciones Sudamericanas y en espacial la constitución del Consejo Sudamericano de Defensa, institución creada con el fin de instaurar un dialogo y cooperación entre las naciones en materia de defensa y uno de cuyos objetivos es la consideración de la protección de los recursos naturales, motivo que produce algunas resoluciones por parte de los Jefes y Jefas de Estado y Gobierno de la UNASUR. Asimismo, la DPDN profundiza la descripción de la región sudamericana dotada de recursos energéticos y naturales no renovables de importancia, entre ellas, el veinticinco por ciento de las tierras cultivables del mundo y de más del veinticinco por ciento del agua dulce del mundo. Por cierto, esta DPDN repudia la exploración petrolera en la zona adyacente a las Islas Malvinas por parte del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por la ilegalidad de realizarlas sobre la plataforma continental argentina, al igual que destaca la continuidad en la inversión en materia de la capacidad de distribución y transporte de energía con gasoductos y líneas de alta tensión, la presentación ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la convención

de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar con el objetivo de asegurar el reconocimiento soberano sobre mar, el lecho y subsuelo de jurisdicción nacional.

Por último, la DPDN 2014 define que la protección de los recursos naturales estratégicos como “*aspecto medular en la formulación de la actitud estratégica de carácter defensiva*” (DPDN: 2014), dado que la acción de asegurar, ejercer el control y el uso soberano de los recursos propios es parte de la defensa de los intereses vitales de la Nación tal como establece la Ley de Defensa Nacional y su reglamentación, por cuanto establece como prioridades la defensa de cinco regiones definidas por la presencia de recursos estratégicos: a) la Patagonia y la Plataforma Continental por las cuencas petrolíferas y gasíferas; b) el Centro, Litoral, Noreste y Sur del país que conforman el circuito productivo y agropecuario; c) las cuencas hídricas donde se presentan aguas de superficie – ríos, lagos, lagunas, esteros y campos de hielos – y aguas subterráneas – como los acuíferos -; d) la Zona Cordillerana, la Patagonia y el centro del país por sus recursos minerales metalíferos y no metalíferos y, e) la biodiversidad existente en áreas naturales.

Por su parte, la última versión del Libro Blanco de la Defensa Nacional argentino es de 2015. En el libro se continúa lo expresado en la DPDN 2014 ya que es el principal documento rector en materia de política de defensa. En el libro se presenta a la preservación de los recursos naturales como uno de los nuevos retos en términos geopolíticos, así como la revalorización de la importancia de los recursos estratégicos en el escenario de escasez que observamos anteriormente, también en esta oportunidad como eje generador de potenciales conflictos, tanto por el dominio y la explotación de los recursos sino también por el control del transporte, las rutas comerciales y de los territorios donde se encuentren. Asimismo, se continúa la necesidad de mantener bajo el control soberano los espacios geográficos con reservas de recursos naturales vitales y estratégicos e introduce el aspecto de la cooperación internacional en casos de recursos transfronterizos, compartidos por dos o más Estados, como bien puede ser el caso del Acuífero Guaraní, reserva de agua dulce subterránea que comparten Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Finalmente, se hace un importante hincapié en la necesidad de afrontar estrategias combinadas entre los países sudamericanos como una alternativa viable para la efectiva preservación de los recursos estratégicos a largo plazo.

## **El caso de Brasil.**

La República Federativa de Brasil posee dos áreas primordiales en materia de recursos naturales estratégicos y ejercicio de la soberanía territorial, el Amazonas y el Amazonas Azul, el Atlántico Sur bajo su jurisdicción. El 30 de junio de 2005 el Presidente Luiz Inacio Lula Da Silva aprueba la primer Política de Defensa Nacional (en siglas, PDN) de la República Federativa del Brasil, a través del Decreto 5484. La PDN es el documento de más alto nivel respecto del planeamiento de la defensa. En la primer parte de este documento, se establece una parte política que establece definición de conceptos y la apreciación de los escenarios internacional y nacional y los objetivos de la defensa brasileña. Entre las definiciones sobre seguridad, observamos una definición amplia del concepto que abarca los campos de lo político, militar, económico, social, ambiental, entre otros, una simetría con los factores contemplados en la teoría de la securitización arriba mencionada.

Respecto de los recursos naturales, en la apreciación del escenario internacional, la PDN destaca que durante el siglo XXI se intensificarán las disputas por áreas marítimas y por el dominio de fuentes de agua dulce y de energía a nivel global y, destacamos por ser una doctrina propia del Brasil, la conducción política brasileña considera que esta realidad podría conducir a injerencias en asuntos internos de los Estados, configurando escenarios de conflicto. Continúa considerando que las cuestiones ambientales son una preocupación de la humanidad y que países que poseen una gran biodiversidad y enormes fuentes de reservas de recursos naturales para incorporar al sistema productivo serán de interés para el sistema internacional.

Asimismo, la PDN considera de importancia mencionar que la seguridad de un país depende también del grado de inestabilidad de la región de la que es parte, de manera que es deseable que exista convergencia en las acciones de los países vecinos para reducir la criminalización transnacional o el traspaso de conflictos. Esto es importante por la consideración de que el Amazonas es refugio de todo tipo de bandas de delincuentes y narcoterrorismo.

La PDN prioriza a la Amazonia y el Atlántico Sur por dos variables: la riqueza de recursos por un lado y la vulnerabilidad de accesos por las fronteras terrestre y marítima, por el otro. Respecto de la Amazonía, la PDN explicita los riesgos que esta posee, mientras destaca el potencial de riquezas minerales y de biodiversidad y el especial interés internacional sobre la región, también enfatiza que la presencia del

Estado y la activa participación en la frontera se dificulta por la baja densidad población, la mínima infraestructura de transportes y las largas distancias que derivan en facilitar el crimen transnacional y los crímenes conexos y posibilita la presencia de grupos con objetivos contrarios a los intereses nacionales. Para ello, el Estado toma como útiles una serie de medidas como la presencia permanente en la región, una política indígena consistente, la exploración sustentable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente como ejes del desarrollo y la integración de la región. Para esta tarea considera fundamental la presencia del Estado y, fundamentalmente, la presencia de las Fuerzas Armadas. En igual sentido se manifiesta respecto de la Amazonía Azul, en cuyo lecho se encuentran importantes reservas de petróleo y gas, el potencial pesquero y la principal vía de transporte de su comercio exterior. Esta apreciación sustenta el primer objetivo de la defensa nacional de Brasil que es la garantía de soberanía, del patrimonio nacional y de la integridad territorial.

En igual sentido, las orientaciones estratégicas y las directrices de la PDN establecen que para contraponerse a las amenazas en la Amazonía es imprescindible ejecutar una serie de acciones para fortalecer la presencia militar, la acción estatal y el desarrollo socioeconómico de la región y la cooperación con los países vecinos, para defender las riquezas naturales y el medio ambiente. El mayor programa estatal en la Amazonía brasileña es el programa *Calha Norte* que desde 1985 ejecuta proyectos de carácter interministerial con un importante presupuesto, especialmente en materia de desarrollo de infraestructura en caminos, comunicaciones, energía eléctrica y construcción de viviendas y edificios públicos, en el cual las Fuerzas Armadas y, en particular, el Ejército Brasileiro, poseen una importante participación en su implementación y en la vigilancia.

El 18 de diciembre de 2008 el Presidente Luiz Inacio Lula Da Silva dicta la Estrategia Nacional de Defensa por medio del Decreto 6.703. Es importante destacar que para Brasil la estrategia de defensa tiene una relación estrecha con la estrategia de desarrollo del país y que esta fortalece a la defensa nacional a través del desarrollo de los recursos que la defensa demanda.

La END establece que las hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas – hipótesis que provienen de la relación entre las principales tendencias de la evolución de los escenarios nacional e internacional y de las orientaciones estratégicas del país - permiten dar precisiones a las directrices estratégicas, desarrollando la capacidad de

responder de forma permanente cualquier amenaza o agresión por medio de la movilidad estratégica, que es la aptitud de llegar rápidamente al teatro de operaciones y de operar en condiciones óptimas. En este sentido, la directiva de reposicionar territorialmente a las Fuerzas Armadas, en el caso del Ejército que en ese momento se asientan principalmente en el sudeste y sur de Brasil, deberá establecer sus reservas estratégicas en el centro del país, de modo de poder direccionarse en todo sentido. Asimismo, observamos una coincidencia práctica con la PND cuando menciona que una de las prioridades nacionales es la Amazonia. En este sentido, la END menciona a la Amazonía como uno de los focos de mayor interés para la defensa cuyo control se debe realizar por medio del monitoreo/control, la movilidad y la presencia de las fuerzas. Así, se manifiesta con contundencia que Brasil reafirma incondicionalmente la soberanía sobre la Amazonia brasileña y que repudiará cualquier tentativa de tutelaje sobre las decisiones de preservación, desarrollo y de defensa de la Amazonía, como tampoco permitirá que organizaciones ni individuos sirvan a intereses extranjeros que debiliten la soberanía brasileña: “...*quem cuida da amazonia brasileira, a servico da humanidade e de si mesmo, é o Brasil.*” (END: 2008).

Respecto de la defensa de la región amazónica, el desarrollo sustentable será considerado como un instrumento de la defensa como única condición para asegurar la soberanía nacional sobre la región. Facilitado por el concepto de flexibilidad y elasticidad de las Fuerzas Armadas, es destacable en este documento la mención a un posible escenario específico para la región amazónica cual es la posibilidad de una guerra asimétrica para enfrentar a un enemigo con un poder militar muchas veces superior al brasileño que desafíe la soberanía brasileña sobre el Amazonas “...*por acao de um país ou de uma coligacao de países que insista em contestar, a pretexto de supostos intereses da Humanidade, a incondicional soberanía brasileira sobre a sua Amazonia.*” (END: 2008).

En el año 2012, se actualizan la Política Nacional de Defensa y la Estrategia Nacional de Defensa. La Política Nacional de Defensa, que cambia su nombre respecto de 2005, (en siglas, PND), por su parte, mantiene iguales percepciones del ámbito internacional y regional y la necesidad de continuar con los procesos de integración regional. Respecto de la Amazonía y de la Amazonía Azul mantiene idénticas reflexiones a la original. Asimismo se mantienen idénticos los objetivos nacionales de defensa respecto de garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial con algunos

objetivos adicionales, como el de mantener Fuerzas Armadas modernas, integradas y de creciente profesionalización con capacidad de operar de forma conjunta o de forma específica en todo el territorio nacional, así como en las orientaciones estratégicas, cuando menciona que para contraponer las amenazas sobre la Amazonía es imprescindible ejecutar acciones por parte del Estado que garanticen el desarrollo sustentable.

En igual sentido, la END mantiene los lineamientos de la original del año 2008 respecto de la estrecha relación con la estrategia de desarrollo nacional, las directrices de la END y el reposicionamiento de tropas en todo el territorio nacional. Asimismo, el objetivo de priorizar la defensa de la Amazonía, la actitud de afirmación permanente de la soberanía brasileña sobre la región y el repudio a cualquier tipo de tentativa de tutela internacional. La END incorpora la tarea integrada de las Fuerzas Armadas con el Centro de Gestión y Operación del Sistema de Protección de la Amazonía (*Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia*, en siglas CENSIPAM) con el fin de lograr mayores capacidades de monitoreo y control de la región. La presente END 2012 establece un apartado donde se explicitan los objetivos estratégicos de las Fuerzas Armadas. Para el caso del Ejército Brasileiro, se mantienen idénticos objetivos de la primer END como sostén del desarrollo sustentable de la Amazonía como instrumento de la defensa y la idea de que las fuerzas puedan sostener una guerra asimétrica contra un enemigo de mayor poder militar, uno de los improbables pero posibles escenarios de empleo de las Fuerzas Armadas ante una eventual intervención internacional sobre el Amazonas.

Como ejemplo, observamos el trabajo específico del Ejército Brasileiro. El Ejército Brasileiro considera con preocupación la flexibilización del concepto de soberanía, como pudimos ver anteriormente en Krasner, como vimos también el caso argentino, dado que prevén una potencial intervención militar en la Amazonía. Las razones podrían ser argumentos en contra del ejercicio soberano del Estado brasileño en la región ante el crecimiento del narcotráfico, la relación entre los carteles de la droga con organizaciones armadas guerrilleras y el crimen organizado. La relación del Ejército con la Amazonía se remonta a épocas coloniales y, más recientemente, al surgimiento de un pensamiento estratégico nacionalista surgido desde los años setenta que, por un lado, sostiene la necesidad de ejercer presencia en la zona y, por otro, como garantiza del poder territorial y económico que la fuerza posee en la estructura política brasileña

(MARQUES: 2005). Específicamente para el área amazónica, el Ejército considera el Programa Amazonía Protegida que incluye tres proyectos, los pelotones especiales de frontera, el *Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira* (en siglas, SISFRON) y la reestructuración de las Brigadas de Selva, modernizando sus sistemas operacionales. Entre estos, el SISFRON despertó mayor interés en la opinión pública y en el gobierno federal, se desarrolló y se puso en marcha en 2014, y sus objetivos son dar vigilancia a las fronteras, observar la preservación ambiental y la protección de las comunidades indígenas, elevando la capacidad de monitorear y controlar las fronteras del centro-oeste del país, presentando información que permite anticipar acciones lesivas de la soberanía y prever respuestas, especialmente en apoyo del combate del narcotráfico y del contrabando de armas. Para el año fiscal 2017, el SISFRON contaba con un presupuesto de cuatrocientos cincuenta millones de reales.

El Libro Blanco de la Defensa de la República Federativa de Brasil se publica en 2012, durante la presidencia de Dilma Rousseff. El documento advierte sobre nuevos temas que influyen en el ambiente internacional, algunos de ellos con impactos en la protección de la soberanía como la preservación de la biodiversidad, las tensiones resultantes de la creciente escasez de recursos, entre otros. Para afrontar esta realidad, y considerando las nuevas amenazas y el escenario de incertidumbre, Brasil desarrolla las estrategias para actualizar su política de defensa. En este sentido, la cooperación entre los países de la UNASUR es fundamental para Brasil ya que la integración sudamericana es un objetivo estratégico de la política exterior brasileña. Destaca la creación del Consejo de Defensa Sudamericano cuyos objetivos son la consolidación de Sudamérica como zona de paz, la construcción de una identidad sudamericana y la generación de consensos para fortalecer la cooperación.

Respecto de la cuestión ambiental, se la considera de importancia estratégica para Brasil y menciona la protección de los recursos naturales establecida en la Estrategia Nacional de Defensa sobre la Amazonía. En este sentido, declara que la orientación brasileña sobre la protección del medio ambiente se fundamenta en el Principio 2 de la Declaración de Rio de Janeiro sobre Medioambiente y Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo Sustentable (CNUMAD, o Rio-92) que establece que los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos naturales según sus propios criterios, a contraparte de no dañar el medioambiente. Asimismo, considera fundamental la cooperación internacional para la

promoción del uso sustentable de los recursos naturales especialmente con los países vecinos, como es el caso de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, acuerdo que integran los países sudamericanos que poseen territorios amazónicos.

Entre las políticas desarrolladas para ejercer la protección y defensa del territorio amazónico, como vimos, se menciona al Centro de Administración y Operación del Sistema de Protección de la Amazonia (en siglas, CENSIPAM), creado en 2002 y que desde el año 2011 se encuentra en el ámbito del Ministerio de Defensa, el organismo tiene como misiones proponer e implementar políticas dirigidas al Sistema de Protección de la Amazonía (en siglas, SIPAM). El SIPAM es una organización que produce información con medios tecnológicos que articulan y coordinan con las acciones del Gobierno federal para el diseño de las políticas públicas orientadas al desarrollo y el control y la defensa de la Amazonia. En igual sentido, el Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (en siglas, SISFRON), sistema administrado por el Ejército Brasileiro para mantener las fronteras en una permanente vigilancia y poder responder ante cualquier amenaza o agresión. Por su parte, el Ejército Brasileiro desarrolla el Programa Amazonia Protegida, que cuenta con Pelotones Especiales de Frontera, que fortalecen la presencia militar en la Amazonia. En 2012, el Comando Militar de la Amazonia tenía una dotación de tropa de 27.015 soldados, suboficiales y oficiales, el 12,40% del total del personal del Ejército, que representaba en aquel entonces un militar cada quinientos treinta y seis habitantes en la región.

Asimismo, la mención al *Calha Norte*, programa que desarrolla la construcción de carreteras, puertos, puentes, escuelas, guarderías, hospitales, aeródromos, pozos de agua potable y redes de energía eléctrica, que tiende a que la presencia del Estado en la Amazonía se afiance con obras de infraestructuras trascendentes para la ocupación y el control de la región. Las Fuerzas Armadas participan de este programa por medio de control de seguridad en ríos y apoyo aéreo, la instalación de unidades de las tres fuerzas, apoyo a las comunidades y en el mantenimiento de ciertas obras de infraestructura como aeródromos, rutas y centrales eléctricas.

## 5. Conclusiones

Como pudimos observar, la simultaneidad de las previsiones estratégicas entre Argentina y Brasil es notable. En un corto periodo de tiempo, entre los años 2005 y 2015, ambos países presentaron públicamente los documentos de más alto nivel en materia de planeamiento estratégico de la defensa, con el desarrollo de sus propios métodos de planeamiento estratégico militar.

En ambos casos, apreciamos importantes coincidencias respecto de la percepción de la temática de los recursos naturales estratégicos, y que estos tienen una participación como eje de posibles conflictos futuros en la concepción de la defensa nacional de cada Nación. Es así que la defensa de los recursos se engloba en una de las misiones tradicionales de todo Estado y de sus Fuerzas Armadas que es la defensa de la soberanía que ejercen sobre sus territorios. Una de las características tanto de Argentina como de Brasil es que ambos países poseen amplísimos territorios con escasa densidad poblacional y una mínima infraestructura en caminos, transportes y comunicaciones, aún con los progresos realizados en el siglo XXI.

En el caso de Brasil, la identificación de la Amazonía y de la Amazonía Azul como prioridades estratégicas del país surge del interés mundial que despiertan ambas regiones tanto por sus recursos naturales y la biodiversidad que estas poseen y, sobre las cuales, la dirigencia política y militar brasileña supone un amenaza concreta de intervencionismo internacional, llegando incluso a disponer el adiestramiento de sus fuerzas con vistas a la incursión de un poder militar muchas veces superior en territorio brasileño. Tanto la Política Nacional de Defensa como la Estrategia Nacional de Defensa consideran prioritaria a ambas regiones y proyectan sobre ellas el poder del país. Sin embargo, en el caso de la Amazonía la política pública con mayor éxito es la coordinación de distintas agencias estatales para desarrollar una serie de programas de desarrollo sustentable en la zona, la regularización dominial de las tierras, el asentamiento de unidades militares de frontera, la implementación de un sistema de vigilancia y monitoreo de avanzada y la cooperación con los países fronterizos para ejercer medidas de seguridad contra actividades ilícitas que ponen en duda – desde la óptica de los países centrales – la capacidad del Estado brasileño de controlar su territorio amazónico. La decisión de Brasil para defender sus recursos naturales y por ende su territorio es la implementación de una serie de políticas públicas formuladas por varios organismos nacionales de desarrollo sustentable, donde las Fuerzas Armadas son

una instancia más, aunque central, de la política de defensa concebida como una política integral de desarrollo, con el objetivo de afirmar la presencia del Estado en el ejercicio continuo de la soberanía.

La Argentina observa en igual sentido el escenario mundial y considera la escasez de recursos como una potencial forma de conflictos globales. Este escenario lo contemplan las Fuerzas Armadas y posteriormente lo toma la conducción del Estado y lo incluye en sus políticas de defensa. Argentina posee vastos espacios geográficos, como la Patagonia, ciertas regiones de la cordillera hacia el oeste y al noroeste y el litoral marítimo en su totalidad, con baja densidad poblacional e infraestructura y capacidades materiales para la presencia del Estado aún insuficientes para el desarrollo de la región. Asimismo, la vasta llanura pampeana que incluye al litoral y la pampa húmeda que se encuentran en su mayoría en manos de privados con mínimo control por parte del Estado. Ahora bien, en el caso argentino, podemos concluir que existe una débil acción del Estado en concretar medidas que tiendan a defender los recursos naturales estratégicos de forma integral. Hay ejemplos destacables como la Ley de Régimen de Tierras, la continuidad en la Política Antártica o la investigación científica que llevó a ampliar el límite de la Plataforma Continental que tienen relación con la defensa del territorio y la consecuente protección de los recursos naturales. Sin embargo, esta acción entre el lineamiento político y el planeamiento de la defensa en Argentina aún se encuentra pendiente. La República Argentina no posee un programa como el brasileño *Calha Norte* de ocupación por medio de la acción del Estado de los espacios geográficos vacíos, con el desarrollo de infraestructura, el control y vigilancia de los espacios y la presencia de las Fuerzas Armadas, situación que genera enormes perjuicios económicos y políticos, como en el caso del mar argentino con la pesca ilegal. Desde luego, la experiencia brasileña de desarrollar políticas para los espacios geográficos poco poblados del país es una alternativa. Asimismo, es una alternativa para las Fuerzas Armadas como posible redespliegue de las instalaciones pensadas para la seguridad interior y los conflictos con los países limítrofes de antaño, y la creación de hipótesis de empleo similares a las desarrolladas por los brasileños.

Respecto de los recursos naturales estratégicos, surge necesario contemplar las previsiones y demandas que formulen los países centrales consumidores de las materias primas que se producen en nuestros países, dado que en ese análisis podremos comprender la dimensión de las amenazas. La conflictividad potencial por los recursos

naturales reside en la demanda que hay de ellos en los países donde las reservas de bienes similares se encuentran escaseando, por cuanto el seguimiento de esa evolución y la consecuente acción estatal en nuestros países podrán contemplarse en el planeamiento estratégico de la defensa.

Así, el camino de la profundización de la estrategia de asegurar el ejercicio soberano y la defensa de la integridad territorial de ambos países, por medio de la presencia de políticas estatales de desarrollo y de control de los recursos, y la coordinación con los países vecinos de la región, es la vía adecuada para la mejor defensa de los activos estratégicos.

Finalmente, se presenta como una inmejorable oportunidad continuar la senda de la integración en materia política, social y económica que conduzca a una unidad de criterios respecto de las potencialidades que los recursos naturales poseen para el desarrollo de las naciones de Sudamérica y, al mismo tiempo, las amenazas que pesan sobre estos. La necesidad de crear una doctrina y un planeamiento militar combinado se encuentra a la orden del día.

## 6. Bibliografía

ANZELINI, L. y ROCA, M. (2004). “La integración regional con el Brasil: el camino hacia una sociedad estratégica”, en AA.VV: Veinte años de democracia. Ensayos premiados, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires (ISBN 950-9379-07-71)

ARTEAGA MARTIN, F. y FOJÓN LOAGA, E. (2007) “El Planeamiento de Política de Defensa y Seguridad en España”. Madrid: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.

BUZAN, B., WAEVER, O. y DE WILDE, J. (1998). “Security. A new framework for analysis”. Londres: Ynne Rienner.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO SUDAMERICANO DE DEFENSA DE LA UNASUR. (2015). Estudio prospectivo Suramérica 2025. Primera Parte. Disponible en <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RRNN2025-NOV-2015-WEB.pdf>

DEPETRIS, A. (2010) “Seguridad Medioambiental y Política de Defensa: el caso de la Amazonía brasileña”. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Buenos Aires, Argentina.

EJÉRCITO ARGENTINO. Estado Mayor General. Dirección de Planeamiento. (2006). El Ejército Argentino proyectado en el horizonte 2025. Recuperado de <http://www.cemida.org.ar>

FORNILLO, Bruno. “¿A qué llamamos Recursos Naturales Estratégicos? El caso de las baterías de litio en Argentina (2011-2014)...” Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Buenos Aires, 2014.

FERNANDEZ DE KIRCHNER. (2008). Discurso en ocasión de la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas. Disponible en <http://www.casarsada.gob.ar/informacion/archivo/18592-blank-45571054>.

KRASNER, S. (2004) “The Hole in the Whole: Sovereignty, Shared Sovereignty, an International Law”. Volume 25, iIssue 4 Michigan Journal of International Law. Disponible en <http://repository.law.umich.edu/mjil/vol25/iss4/15>

LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA NACIONAL. Ministerio de Defensa de la Nación. Presidencia de la Nación. República Argentina. Años 2010 y 2015.

LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL. Ministério da Defesa. República Federativa de Brasil. Año 2012.

MARQUES, A. (2004). “El Ministerio de Defensa en Brasil: limitaciones y perspectivas”. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago de Chile, Año 18, N° 3-4, paginas 27-51.

MARQUES, A. (2005). “A Estrategia militar do Exército Brasileiro para a Amazônia. Fundamentos e implicacoes para a cooperacao militar no sul da América Latina”. ANPUH – XXIII Simposio Nacional de História. Londrina.

SILVA GUEVARA, G. (2016). “Intervencionismo y Medio Ambiente: el caso de la Amazonía Brasileña” Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. 12(1). Pp. 209-236.

TORRES, A. (2010). Instrumento Militar argentino del futuro. Defensa Nacional, (5), 54-67. Recuperado en <http://www.aedojas.com.ar/archivos/2010-REVISTA-DE%20DEFENSA-NUMERO-5.pdf>

### **Normativa Nacional argentina**

Decreto 545/2003. La Defensa Nacional en la agenda democrática. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina No. 30.208, del 7 de agosto de 2003.

Decreto 727/2006. Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina No. 30.925, del 13 de junio de 2006.

Decreto 1691/2006. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina No. 31.043, del 29 de noviembre de 2006.

Decreto 1729/2007. Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina No. 31.293, del 30 de noviembre de 2007.

Decreto 1714/2009. Directiva Política de Defensa Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina No. 31.779, del 12 de noviembre de 2009.

Decreto 2645/2014. Directiva Política de Defensa Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina No.33.052, del 19 de enero de 2015.

## Normativa Nacional brasileña

Ley Complementaria 97 del año 1999 en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)

Ley Complementaria 136 del año 2010 en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm)

Sistemática de Planejamento Estratégico Militar - SPEM – MD 51-M-01 en [http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51\\_m\\_01\\_sist\\_de\\_plj\\_estr\\_mil\\_spem\\_1a\\_ed2005.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51_m_01_sist_de_plj_estr_mil_spem_1a_ed2005.pdf) .

Normativa N° 3.962/2001 del Ministerio de Defensa de Brasil, 20 de diciembre de 2011. Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa – SISPED 2012 – disponible en [http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/sisped\\_2012.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/sisped_2012.pdf).

Normativa N° 24/2015 del Ministerio de Defensa de Brasil, 8 de enero de 2015. Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa - SISPED 2015 – en [http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/politica\\_estrategia/sisped\\_2015.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/politica_estrategia/sisped_2015.pdf)

Ley 5.709 en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm)

---

<sup>i</sup> Juan Carlos Calvo, argentino, licenciado en Ciencia Política (USAL) y maestrando en Defensa Nacional (UNDEF). Asesor parlamentario en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Correo: [correocalvo@gmail.com](mailto:correocalvo@gmail.com)