

¿Por dónde va la estrategia de disuasión extrarregional para América del Sur?

Where is the extraregional deterrence strategy for South America?

Resumen: Este artículo tiene el objetivo de discutir la idea de “disuasión extrarregional”, que Brasil adoptó como modelo de defensa cooperativa para América del Sur a finales de la primera década de este siglo, en un contexto marcado por la búsqueda de la integración regional. Casi dos décadas después, y teniendo en cuenta el actual entorno regional de fragmentación, nos interesa aquí discutir el grado de viabilidad de esa propuesta. Para ello, a partir de discursos y producción documental de la época, vamos a analizar la propuesta brasileña, dividiendo la discusión en cuatro secciones. En la primera sección, vamos a describir el proceso de “sudamericanización” de la agenda brasileña en el campo militar. En la segunda, vamos a presentar el surgimiento y la difusión de la idea de “disuasión extrarregional”. En la tercera, vamos a discutir el contexto regional de la última década, marcado por la fragmentación regional. Y finalmente, en la cuarta sección, vamos a analizar la viabilidad actual de la idea brasileña, teniendo en cuenta el contexto de lucha de poder entre las grandes potencias presente en la región.

Palabras clave: Disuasión Extrarregional, América del Sur, Defensa.

Abstract: This article aims to discuss the idea of “extra-regional deterrence,” adopted by Brazil as a model of cooperative defense for South America at the end of the first decade of this century, in a context marked by efforts towards regional integration. After nearly two decades—and considering the current regional environment of fragmentation—this article discusses the viability of that proposal. To this end, based on discourses and documentary production from the period, we will analyze the Brazilian proposal, dividing the discussion into four sections. In the first, we describe the process of “South Americanization” of the Brazilian military agenda. In the second, we present the emergence and dissemination of the idea of “extraregional deterrence.” The third section discusses the regional context of the past decade, marked by regional fragmentation. Finally, the fourth section analyzes the current viability of Brazil’s proposal, considering the context of power struggles among major powers in the region.

Keywords: Extra-regional Deterrence, South America, Defense.

Oscar Medeiros Filho 

Escola Superior de Defesa (ESD)

Brasília, DF, Brasil

oscarmedeirosfilho@gmail.com

Recibido: 29 ene. 2025

Aceptado: 28 jul. 2025

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 INTRODUCCIÓN: EL PROCESO DE “SUDAMERICANIZACIÓN” DE LA AGENDA BRASILEÑA EN EL CAMPO MILITAR

Desde hace mucho tiempo, los geopolíticos brasileños señalan las ventajas de la cooperación y del proceso de integración sudamericana para los intereses estratégicos de Brasil, a pesar de las condicionantes geográficas, que históricamente han generado antagonismos y, consiguientemente, una predisposición al aislamiento (Castro, 1994; Mattos, 1977; Travassos, 1938). El general Carlos de Meira Mattos (1977, p. 18, nuestra traducción) resume las ganancias geopolíticas de esta integración en los siguientes términos:

Cada uno de nuestros países va a incorporar nuevas y valiosas extensiones geográficas a su frontera económica, arrancándolas del letargo milenario en el que se encuentran. Nuestra América del Sur va a adquirir una nueva personalidad, despertando para la era de su continentalidad; aumentará enormemente su poder.

Lo cierto es que el proceso de “sudamericanización” de la política exterior brasileña solo empezó en la década de 1970, con dos maniobras geopolíticas: el Tratado de Cooperación Amazónico (TCA), en la cuenca Amazónica; y el acercamiento estratégico con los países del Cono Sur, en la cuenca Platina (Medeiros Filho, 2017). Desde entonces, se observó una serie de iniciativas brasileñas para la cooperación regional en diferentes áreas, principalmente en los ámbitos político, económico y de infraestructura.

Desde el punto de vista militar, el debate es más reciente. Entre los pensadores brasileños, se debe resaltar las ideas del almirante Armando Vidigal, publicadas en la década de 1980. Su visión era que el acercamiento entre Brasil y Argentina sería fundamental para la construcción de un bloque regional, lo que generaría importantes ganancias estratégicas. Una de estas ganancias sería la ampliación de la escala y, consiguientemente, del estatus geopolítico, teniendo en cuenta la necesidad de dialogar con las grandes potencias. En este sentido, para Vidigal (1990, p. 64-65, nuestra traducción),

El actual acercamiento entre Argentina y Brasil puede ser el núcleo inicial en torno al cual deberán congregarse, poco a poco, los países del Cono Sur, luego los del subcontinente sudamericano y, sucesivamente, hasta completar la integración latinoamericana *latu sensu*. [...] la unidad en el ámbito de la política exterior y de la economía le dará fuerza y peso en el ámbito internacional.

En su visión, la propia capacidad de unión entre los países de la región constituiría, *per se*, un factor de disuasión regional. Se vería la integración como una especie de ventaja geopolítica:

[...] ella fortalece la capacidad disuasoria de cada uno y del conjunto; pero, sobre todo, es la demostración de la voluntad política de vencer toda resistencia que se oponga a la integración y la competencia para efectivizarla lo que constituye los factores que disuaden cualquier pretensión de intervención armada, principalmente por los costos políticos que provocaría en estas circunstancias (Vidigal, 1996, p. 114, nuestra traducción).

También merece una mención la idea presentada a principios de la década de 1990 por el general Gleuber Vieira, que en esa ocasión era el 2º Subjefe del Estado Mayor del Ejército, con respecto a la propuesta para crear un organismo subregional de seguridad en el Cono Sur a partir de un acercamiento entre Brasil y Argentina¹. Es importante resaltar que, aunque se defiende una mayor cooperación militar en la región, principalmente a través de acuerdos bilaterales, la postura oficial de los militares brasileños con respecto al tema siempre estuvo marcada por prudencia y cautela. La percepción general siempre fue que, teniendo en cuenta las inestabilidades regionales y la persistencia de desconfianzas mutuas entre los propios países de la región, no se daban las condiciones para la integración militar en América del Sur (Medeiros Filho, 2013).

A partir de la década de 1980, sobre todo tras superar la cuestión Itaipú-Corpus entre Brasil y Argentina, se dieron las condiciones para establecer los mecanismos de confianza que abrieron espacio para la cooperación en defensa entre los países sudamericanos (Winand, 2010). Sin embargo, a pesar de dichas condiciones, las iniciativas institucionales de cooperación regional en el ámbito de la defensa solo empezaron a cobrar fuerza a partir de finales de la década de 1990, con la creación del Ministerio de Defensa (Medeiros Filho, 2010). En 1999, el entonces Ministro de Defensa, Geraldo Quintão, defendió la idea de una estrategia regional sudamericana, que no promovía la formación de alianzas militares en el sentido clásico, sino el refuerzo del diálogo a nivel de la concepción de políticas de defensa (Martins Filho, 2006). El mayor impulso se dará al inicio del primer gobierno de Lula (2003-2006). Podemos resaltar cuatro áreas principales que impulsaron esta idea (Medeiros Filho, 2010): i) Política exterior – la inclusión de temas de seguridad en la agenda de integración regional, bajo la gestión del ministro Celso Amorim (2004); ii) Estudios estratégicos – la inclusión del evento “sistema colectivo de defensa regional” en un documento prospectivo elaborado por el Núcleo de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (2004); iii) Industria de defensa – la búsqueda de una mayor interacción entre las industrias de material de empleo militar de los países de América del Sur, bajo la gestión del ministro José Viegas (2004); iv) Diplomacia presidencial: la propuesta para crear el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), presentada en Brasilia por el presidente Lula a los presidentes Hugo Chávez (Venezuela) y Néstor Kirchner (Argentina), en 2006.

A lo largo de los gobiernos de Lula (2003-2010), las ideas relacionadas con la cooperación y la integración regional cobraron fuerza en la agenda política regional. En 2008, el entonces Ministro de Defensa, Nelson Jobim, viajó a todos los países de América del Sur en una misión que él mismo denominó “diplomacia militar”, en la cual buscaba anunciar a sus congéneres los objetivos brasileños con respecto a dicha iniciativa: crear un mecanismo regional de cooperación en defensa (intercambio de personal y formación de militares, realización de ejercicios militares conjuntos, participación conjunta en misiones de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), etc.), integrar bases industriales de defensa y crear un foro para examinar situaciones de tensión o conflicto entre los países de la región (Medeiros Filho, 2013). Jobim (2010) opinaba que la integración regional constituía un factor

1 Esta es la primera vez que un militar en servicio activo del Ejército Brasileño defiende públicamente una propuesta para crear un organismo subregional de seguridad (Medeiros Filho, 2010). Ocurrió durante el seminario “Hacia las Fuerzas Armadas del año 2000”, realizado en Buenos Aires, en agosto de 1993. En esta ocasión, el general Gleuber Vieira impartió la charla titulada “La variable estratégica en el proceso de constitución del Mercosur”, en la que defendía que “un sistema colectivo de seguridad” podría pensarse a partir de “un núcleo militar que se asocie a un centro de prevención de conflictos que podrá establecerse en el futuro en conformidad a la voluntad política de los países interesados” (Vieira, 1994, p. 18-19).

esencial para la estabilidad y prosperidad del conjunto de países sudamericanos, de una manera que sería imposible pensar en una estrategia de proyección brasileña sin considerar un proyecto sudamericano.

2 ORIGEN Y ADOPCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DISUASIÓN EXTRARREGIONAL

La idea de disuasión extrarregional cobró fuerza a partir de estudios prospectivos realizados por el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército (CEEEx), en la segunda mitad de la década de 2000. Durante la elaboración de *Escenarios Prospectivos EB – 2030* (Brasil, 2010), se planteó la hipótesis de que futuros eventos conducirían a la plena integración política de América del Sur. Según estudios, bajo esta condición el modelo clásico de disuasión –tradicionalmente pensado a partir de relaciones bilaterales entre vecinos– podría ceder lugar, poco a poco, a una disuasión de amplitud extrarregional (Nascimento, 2008). Bajo estas condiciones, la idea de disuasión en el interior de la región perdería su sentido, y se sustituiría por iniciativas de cooperación, una vez que las amenazas de guerra entre los países de la región – plenamente integrados – estarían superadas. Por otro lado, el sentido de amenaza recaería exclusivamente sobre las potencias extrarregionales, que pasarían a verse como posibles enemigas.

En un contexto marcado por la disputa por el liderazgo regional entre diferentes agendas, el concepto parecía ajustarse perfectamente a la agenda brasileña². Nelson Jobim, el entonces ministro de Defensa, era el principal defensor de la estrategia de disuasión extrarregional. Para él, teniendo en cuenta el potencial de riqueza natural de América del Sur, era necesario pensar en una estrategia disuasoria con respecto a los países que no forman parte de este territorio. Por otro lado, con respecto a los países de la región, la estrategia brasileña no sería disuasoria, sino cooperativa³.

El 29 de septiembre de 2010, durante la ceremonia de lanzamiento del libro *“Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras”* (Seguridad Internacional: Perspectivas Brasileñas), Jobim defendió un nuevo nivel para la defensa de Brasil y sus vecinos: adoptar una estrategia subcontinental de disuasión.

En este sentido, dicho cambio provocaría una alteración radical en la forma como históricamente Brasil había imaginado la concepción estratégica de disuasión, pasando a ganar una nueva escala territorial: si antes se centraba en sus vecinos (escala regional), ahora pasa a centrarse en los actores fuera de la región (escala extrarregional).

Entre los vecinos sudamericanos, se presentó oficialmente la propuesta de disuasión extrarregional durante la III Reunión Ordinaria del CDS, realizada el 12 de mayo de 2011, en Lima, Perú, momento en el que Jobim resaltó el potencial de recursos naturales de la región, el contexto de escasez global, el riesgo de la codicia internacional y la necesidad de una estrategia común de disuasión. Al descartar un modelo de defensa colectiva similar al de la Organización del Tratado

2 Medeiros Filho (2009) identificaba tres agendas en ese contexto: la bolivariana, la del Mercosur y la brasileña. Para el autor, la agenda bolivariana correspondería a las iniciativas del entonces presidente Hugo Chávez para implementar el “Socialismo del Siglo XXI”, que se caracterizaba por mezclar tendencias socialistas, populistas, nacionalistas y, principalmente, antiamericanas. La agenda del Mercosur se refería a la idea de construir, bajo una perspectiva liberal, un organismo sudamericano con el propósito de impulsar el comercio intrarregional y proporcionar el mantenimiento de los regímenes democráticos. La agenda brasileña estaría relacionada con un supuesto proyecto geopolítico brasileño para el subcontinente. Los esfuerzos brasileños para liderar el proceso de integración regional en el ámbito de la defensa y la seguridad formarían parte de este proyecto.

3 Charla de apertura de la VII Conferencia del Fuerte de Copacabana realizada el 3 de noviembre de 2010, en Río de Janeiro.

del Atlántico Norte (OTAN), Jobim defendió la construcción de una identidad sudamericana de seguridad y defensa basada en la cooperación (Medeiros Filho, 2023).

En agosto de 2011, sustituyeron a Nelson Jobim en el Ministerio de Defensa por Celso Amorim, que pasó a adoptar la misma visión de su antecesor sobre América del Sur, incluso estableciendo una relación directa entre la idea de “disuasión extrarregional” y el concepto de “comunidad de seguridad”⁴ para la región. Según él:

Lo que deseamos – y buscamos con empeño – es la constitución de una comunidad de seguridad sudamericana, susceptible de eliminar definitivamente el conflicto armado entre los países de la región. Esa estrategia cooperativa pretende fomentar relaciones políticas intensas entre los países de América del Sur, que sirvan, ellas mismas, como elemento de disuasión extrarregional (Amorim, 2011).

Amorim reitera esta idea de América del Sur como una comunidad de seguridad, dotada de una disuasión compartida, al hablar para militares chilenos, durante una clase magistral de la Escuela Militar de Chile, el 23 de marzo de 2012:

Estoy seguro de que América del Sur avanza hacia convertirse en una comunidad de seguridad, en el sentido que el científico político Karl Deutsch definió para esta expresión: una comunidad de estados soberanos entre los cuales la guerra es un método impensable para solucionar controversias. En cuanto a la disuasión, queremos desarrollarla de forma compartida con América del Sur (Amorim, 2012, nuestra traducción).

La idea de una estrategia regional de defensa no se limitó a los discursos brasileños, y se incorporó, en gran medida, por el CDS. En este sentido, vale la pena recordar el discurso del primer presidente del CDS, Javier Ponce (el entonces ministro de Defensa de Ecuador), durante el 1º Encuentro Sudamericano de Estudios Estratégicos, realizado en la Escuela Superior de Guerra, en Río de Janeiro, en noviembre de 2009. Para él, sin ignorar la importancia de amenazas, como el narcotráfico, la principal preocupación de defensa en la región se refería a la “salvaguardia de sus recursos naturales” (Medeiros Filho, 2017).

A partir de la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS (CEED/CDS), en 2011, se inició un debate acerca de las bases de un pensamiento estratégico sudamericano en materia de defensa y seguridad internacional. Según Alfredo W. Forti (primer director del CEED), se consideraban los recursos naturales el factor central de lo que pasó a denominarse “interés

4 El concepto de “comunidad de seguridad” se desarrolló inicialmente en la década de 1950, por Karl Deutsch, y recientemente se adoptó por la perspectiva constructivista de las relaciones internacionales. Esta idea dice que una comunidad de seguridad se establece cuando una determinada región supranacional pasa a controlar los conflictos en su interior. Para Deutsch, “una comunidad de seguridad es aquella en la que existe una convicción real de que los miembros de la comunidad no lucharían entre sí” (Deutsch, 1966, p. 25). El autor diferencia dos tipos de comunidad: la comunidad pluralista de seguridad y la comunidad política amalgamada. “Si la meta principal de la integración no es solo preservar la paz entre las unidades políticas integradas, sino también obtener un mayor poder para fines generales o específicos, u obtener una identidad funcional común, o una combinación de todo ello, entonces puede que una comunidad política amalgamada, con un gobierno común, sea la ideal. Si el objetivo principal es la paz, entonces puede que una comunidad pluralista de seguridad sea eficiente y, de hecho, más fácil de lograr” (Deutsch, 1982, p. 269).

regional sudamericano”⁵. Así, para Forti, adoptar un concepto de “interés regional” sugería, desde una perspectiva de defensa, adoptar un nivel estratégico más allá del nacional y, consiguientemente, una identidad sudamericana de defensa. Para él, “Nada ilustra mejor el concepto de ‘interés regional’ que los recursos naturales estratégicos compartidos por los países de la región y que se constituyen en ‘bienes comunes a los doce países de UNASUR’”⁶.

Para Forti, estas consideraciones apuntaban hacia un sistema de defensa regional que, en su opinión, ya estaba en marcha. El modelo cooperativo regional que él⁷ presentó se adhirió fuertemente a la estrategia de disuasión extrarregional que defendía Jobim:

El Consejo Suramericano de Defensa viene inexorablemente trabajando en una dirección que apunta a configurar a futuro un esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: cooperación “hacia dentro” y disuasión “hacia fuera”.

Con respecto a la dimensión “hacia fuera”, Forti⁸ afirma que esta

“implica que nuestras capacidades regionales en materia de defensa y militar deben concentrarse y fundirse en una sola cuando de lo que se trata es proteger al interés regional que representan sus recursos naturales suramericanos frente al eventual accionar de terceros estados”⁹.

3 ASCENSO Y CAÍDA DE LA COOPERACIÓN REGIONAL: DE LA BÚSQUEDA DE LA INTEGRACIÓN A LA FRAGMENTACIÓN

El final de la primera década de este siglo fue testigo de un crecimiento exponencial del debate acerca de cooperación –e integración– militar en América del Sur. A pesar de las vulnerabilidades regionales que la impedían –inestabilidades nacionales y desconfianza mutua–, el hecho es que el discurso de las autoridades y la creación de nuevas instituciones, como el CDS y su Centro de Estudios Estratégicos, terminaron llevando la discusión a niveles más altos de cooperación, apuntando, incluso, a elementos de integración regional. La idea de disuasión extrarregional “encajaba como un guante” en este sentido.

5 Fragmento de la charla titulada “El papel de la Defensa en una estrategia suramericana para el aprovechamiento de los recursos naturales”, impartida por Alfredo W. Forti durante la conferencia “Visiones hacia una Estrategia Suramericana para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales”, realizada entre el 27 y el 30 de mayo de 2013 en Caracas, Venezuela.

6 Ídem.

7 Ibidem.

8 Ibidem.

9 Ibidem.

Hay que aclarar que, aunque la idea brasileña de “disuasión extrarregional” sugiere una especie de “defensa del continente sudamericano”, Brasil no tenía ningún interés en avanzar en modelos de defensa colectiva, algo poco factible ante la situación de inestabilidad regional.

Aunque trata América del Sur como una “comunidad de seguridad”, el ministro Celso Amorim, por ejemplo, se mostraba claramente en contra a la idea de un modelo único de defensa regional, teniendo en cuenta la tradicional oposición de Brasil a esquemas del tipo *one size fits all*” (Amorim, 2011). A diferencia del modelo de *defensa colectiva*¹⁰, Amorim defendía un modelo de *seguridad cooperativa*. Así, para él, el modelo deseable sería la:

[...] constitución de una comunidad de seguridad sudamericana, susceptible de eliminar definitivamente el conflicto armado entre los países de la región. Esa estrategia cooperativa pretende fomentar relaciones políticas intensas entre los países de América del Sur, que sirvan, ellas mismas, como elemento de disuasión extrarregional (Amorim, 2011).

Aquí, queda claro que el sentido de “disuasión”, que defiende el ministro de Defensa, no estaría relacionado con un conjunto de recursos (capacidades militares) que la respaldara, sino con el capital social proveniente del patrón de amistad y cooperación entre los países de la región.

Sin embargo, a partir de la transición del gobierno de Lula al gobierno de Dilma Rousseff, en 2011, el proceso de integración regional, principalmente en materia de defensa, ya no era una prioridad. A ello contribuyeron factores internos y externos. Desde el punto de vista interno, Dilma Rousseff no demostraba el mismo interés por la política exterior y la diplomacia presidencial que sus antecesores. En términos externos, hay que resaltar los efectos de la crisis económica internacional, que se acentuaron en Brasil. Así, el “gobierno de Dilma Rousseff se caracterizó por transparentar un perfil más bajo de actuación externa y una contribución brasileña con limitaciones en el CDS, lo que provocó un debilitamiento de la política exterior brasileña para América del Sur” (Bressan; Oliva, 2021, p. 90, nuestra traducción)

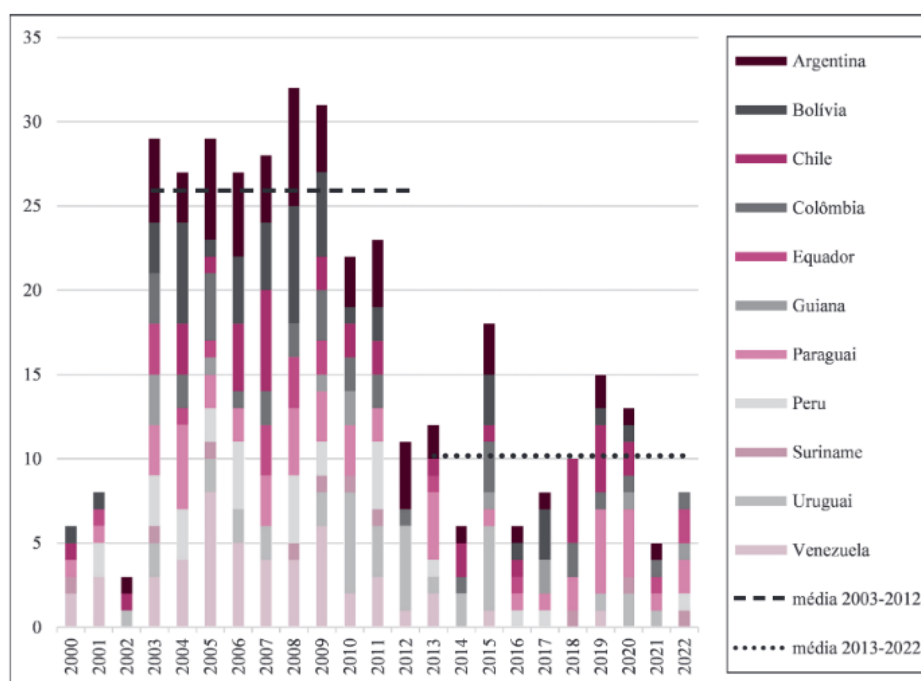
A partir del gobierno de Michel Temer, en 2016, se hizo más evidente la disolución del liderazgo brasileño en la región. Al adoptar una postura más pragmática, se observa, a partir de entonces, el explícito alejamiento del gobierno brasileño con respecto a los países ideológicamente no alineados (Bressan; Oliva, 2021). La situación se agrava aún más en el gobierno de Jair Bolsonaro, en función de una política exterior explícitamente alineada con Estados Unidos y otros países del hemisferio norte, “descuidando los esfuerzos realizados por los gobiernos brasileños anteriores hacia la integración sudamericana” (Salomão, 2023, p. 19, nuestra traducción), y que resulta en la denuncia del Tratado Constitutivo de la UNASUR, que ocurrió el 15 de abril de 2019¹¹.

10 Se puede establecer una relación entre modelos de cooperación e integración regional en el ámbito militar y los tipos de comunidades de seguridad que sugiere Karl Deutsch (1982). Mientras que la “comunidad pluralista de seguridad” sugiere un constructo de seguridad cooperativa, centrada en el mantenimiento de la paz y la estabilidad entre los países de la región, a través del desarrollo de mecanismos de confianza mutua (notificación de maniobras militares, intercambio de informaciones acerca de gastos con defensa, intercambio entre establecimientos de formación militar, etc.), la comunidad amalgamada de seguridad sugiere la idea de defensa colectiva, que se basa en la formación de una comunidad política, con identidad funcional común y generación de poder, cuyo objetivo principal sería la legítima defensa contra un enemigo común. Este último modelo de comunidad política sugiere un mayor grado de integración, con elementos de supranacionalidad y una clara noción de amenaza común.

11 La nota publicada por Itamaraty, además de comunicar la denuncia del tratado, informa que “El 22 de marzo, Brasil, Argentina, Chile,

El hecho es que las dos últimas décadas registran lo que podríamos denominar “ascenso y caída” de la integración regional. Y esto no solo a partir de discursos y arreglos a nivel regional, sino también en las relaciones bilaterales. En el caso particular del liderazgo brasileño, al analizar las reuniones bilaterales entre los presidentes de Brasil y de los países sudamericanos en este período, se observa claramente esta tendencia, que alcanzó su punto álgido en 2008 – año de la creación de la UNASUR y del CDS – y su caída, principalmente a partir de 2012. El promedio de encuentros bilaterales, por ejemplo, entre los años de 2003 y 2012 era superior a 25; en cambio, entre 2013 y 2022 este promedio se reduce a 10 encuentros (Figura 1).

Figura 1 – Encuentros presidenciales bilaterales entre Brasil y países de América del Sur (2000-2022)



Fuente: Barros (2023, p. 128).

Ante esta situación de debilitamiento de los arreglos regionales y de inestabilidad regional, sugerimos preguntar: ¿qué sentido tiene aún la idea de “disuasión extrarregional” para la defensa nacional de Brasil? Vamos a intentar responder a esta pregunta en la última sección de este artículo.

4 ¿SIGUE SIENDO VÁLIDA LA IDEA? PERSPECTIVAS ACTUALES

Si se pensó la idea de disuasión extrarregional en un escenario marcado por la capacidad de la región (bajo el liderazgo brasileño) de disuadir presiones e intereses exógenos desde un

Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú firmaron un documento por el cual manifestaron su voluntad de constituir el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), que sustituyó la UNASUR. El nuevo foro tendrá una estructura ligera y flexible, con reglas claras de funcionamiento y mecanismo ágil de toma de decisiones. Tendrá, además, la plena vigencia de la democracia y del respeto a los derechos humanos como requisitos esenciales para sus miembros” (Denuncia..., 2019).

continente unido, la situación que se presenta en la última década es exactamente lo contrario: por un lado, se observa la disolución casi total de los arreglos cooperativos de defensa y seguridad regional; por otro lado, se ve la presencia cada vez mayor de potencias extrarregionales en América del Sur, incorporando, definitivamente, el subcontinente al tablero geopolítico mundial.

La novedad que se perfila es que, diferente de otros contextos, ya no se observa en la región la presencia de una única potencia hegemónica, sino de penetraciones concurrentes que, de una manera casi inédita, reconfiguran el entorno de relativa exclusividad vigente hasta entonces. La observación más precisa de la actual circunstancia permite inferir que existe una diferencia con respecto al período de la Guerra Fría, cuando la acción de las potencias hegemónicas de la época se daba de manera indirecta, buscando prescindir de la presencia y el uso de instrumentos militares en el subcontinente. Actualmente, además de la presencia militar de Estados Unidos y Rusia –aunque en formas y dimensiones muy diferentes–, se observa un contexto marcado por el cauteloso acercamiento de China, además de especulaciones acerca de una posible intervención armada estadounidense en Venezuela. Este contexto confirma que, de hecho, América del Sur se integró al tablero geopolítico global (Medeiros Filho; Carvalho; Vaz, 2021, p. 83, nuestra traducción).

Por lo tanto, la situación actual presenta grandes desafíos para el liderazgo brasileño en la región y para su propuesta de disuasión extrarregional. Desde el punto de vista interno, la fragmentación regional y la inestabilidad política e ideológica de los países de la región prácticamente anulan las condiciones para avanzar en materia de arreglos regionales en defensa y seguridad. En 2019, cuando Brasil denunció el tratado de UNASUR, existía la promesa de construir un nuevo arreglo regional, inicialmente denominado Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). Sin embargo, esta idea no pasó del papel, en un contexto de cambio ideológico en el mando de países considerados esenciales para esta idea, como Argentina, Chile, Colombia¹².

Paradójicamente, esta situación de fragmentación regional se produce en un contexto de creciente demanda de seguridad y redefinición de alineaciones estratégicas. Desde el punto de vista geopolítico, los últimos años se han marcado en la política internacional por la intensificación de la competencia estratégica entre Estados Unidos – junto con la OTAN – y países (re)emergentes, como China y Rusia (Milania, 2023). Aunque no se considera una región geopolíticamente prioritaria, hay indicios de que América del Sur se ha constituido como una plataforma de competencia estratégica entre las grandes potencias.

En este contexto, en los últimos años han surgido los primeros indicios de una demanda para que la región se posicione en las disputas en marcha, como el caso del conflicto en Ucrania y disputas relacionadas con tecnologías, como las opciones de internet 5G. Así, para Brasil, la intensificación de las rivalidades entre las grandes potencias – especialmente Estados Unidos y China – dificulta la diversificación de sus alianzas. “Esto se debe a que las posiciones de equidistancia o de

12 Es importante resaltar que la idea del PROSUR tenía un fuerte componente ideológico de derecha, en contraposición a la percepción de aquellos gobiernos que entendían la UNASUR como un arreglo de izquierda. A partir de 2019, tres países clave para esta iniciativa, además de Brasil (Argentina, Chile, Colombia), experimentarían cambios en sus gobiernos: Alberto Fernández, en Argentina (2019); Gabriel Boric, en Chile (2021); y Gustavo Petro, en Colombia (2022).

neutralidad tienden a verse con una mayor desconfianza, sobre todo por las potencias tradicionales que exigen señales de alineación” (Milania, 2023, p. 20, nuestra traducción).

Teniendo en cuenta el sentido de disuasión extrarregional desde la perspectiva brasileña, el gran desafío geopolítico que se presenta al país será conciliar su deseo de autonomía estratégica y liderazgo regional con la equidistancia necesaria entre sus dos principales aliados comerciales: China y Estados Unidos. Considerar a cualquiera de estos aliados como un adversario –o peor aún, un enemigo– sería un desastre estratégico para el país. No hay ningún interés en involucrarse en una “guerra” que no le pertenece.

Sin embargo, mantener esta equidistancia no será una tarea fácil. La tendencia es que Brasil se vea cada vez más presionado por ambos lados con respecto a sus opciones estratégicas. En cuanto a las presiones provenientes del Occidente, parece haber claras señales en este sentido. Recientemente, dos iniciativas norteamericanas sugieren rescatar el sentido de defensa colectiva del “hemisferio occidental” (continente americano). La primera se refiere a la Iniciativa de la Cuenca del Atlántico, que incorpora el Atlántico Sur al ámbito estratégico de la OTAN. La segunda se refiere a adoptar el concepto de “disuasión integrada” en el ámbito de los países americanos mediante la cooperación regional en defensa y seguridad, propuesta presentada oficialmente durante la XV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en julio de 2022, en Brasilia. Aparentemente, Brasil tiende a resistirse a dichas propuestas (Medeiros Filho, 2024).

El actual contexto geopolítico sudamericano apunta en una dirección muy diferente de la imaginada cuando se concibió la idea de una “disuasión extrarregional” para el continente. El peor de los escenarios geopolíticos para el liderazgo regional de Brasil parece constituirse: la fragmentación interna y la presión externa. En el extremo noroeste del continente, Venezuela, alineada con Rusia, China e Irán, amenaza la integridad territorial de Guyana, trayendo a nuestra vecindad el despertar de conflictos territoriales que han permanecido latentes durante décadas (Milania, 2023). En el Cono Sur, Argentina ensaya una alineación automática con Estados Unidos, en una postura explícitamente anti-China. En medio de este escenario está Brasil y su deseo de mantener su autonomía estratégica y liderazgo regional.

5 CONSIDERACIONES FINALES

En este artículo, buscamos discutir la idea de “disuasión extrarregional” y su actual sentido. Concebida en la segunda mitad de la década de 2000, la estrategia brasileña sugería un nuevo paradigma de disuasión para los países sudamericanos dentro de una concepción de comunidad de seguridad regional. En este modelo, la disuasión ya no se referiría a los vecinos y ganaría una nueva escala – la escala extrarregional –, teniendo como referencias intereses exógenos provenientes de las potencias globales. Las ideas de comunidad política, estabilidad regional e intereses compartidos eran componentes necesarios del modelo ideal imaginado.

Sin embargo, más de 15 años después de su formulación, la idea parece poco factible. Y esto no significa que, desde el punto de vista del proyecto de liderazgo regional, la idea no tiene sentido. Todo lo contrario: la estabilidad regional siempre será una condición prioritaria para los intereses estratégicos de Brasil. El modelo cooperativo regional en materia de defensa se mostró adecuado, y el gobierno brasileño defendió opciones más modestas y realistas para avanzar en la cooperación y los

canales de diálogo, evitando la idea de “defensa colectiva” o la formación de una alianza regional, lo que, además de arriesgado, sería poco realista.

Sin embargo, el contexto actual no parece nada favorable. La región se muestra fragmentada, mientras que la injerencia externa parece cada vez más presente. Si la situación internacional avanza hacia una disputa hegemónica entre los dos principales aliados comerciales de Brasil, podrá agravarse, principalmente si estas potencias empiezan a utilizar las vulnerabilidades de los países de la región y los conflictos territoriales latentes como elementos de su competencia estratégica.

REFERENCIAS

AMORIM, C. **La Comunidad de Seguridad Sudamericana**. Discurso do Ministro da Defesa na Escola de Defesa Nacional, Buenos Aires, 5 set. 2011. Disponible en: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes03/comunidade_seguridade_buenosa_airea_setembroa_2011.pdf. Accedido en: 5 ago. 2025.

AMORIM, C. **Defesa**: um diálogo nacional. Apresentação do Ministro de Estado da Defesa na Câmara dos Deputados. Discurso realizado no II Seminário Estratégia Nacional de Defesa: Política Industrial e Tecnológica, Brasília, DF, 15 fev. 2012. Disponible en: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes03/camaraa_deputadosa_fevereiroa_2011.pdf. Accedido en: 5 ago. 2025.

BARROS, P. S. A América do Sul no tempo do Bicentenário da Independência do Brasil: revitalização da UNASUL e reconstrução da integração regional. **Revista USP**, São Paulo, n. 136, p. 113-144, 2023. Disponible en: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/211785/193964>. Accedido en: 4 jul. 2024.

BRASIL. Exército. **Cenários Prospectivos EB – 2030**. Brasília, DF: Mimeo, 2010.

BRESSAN, R. N.; OLIVA, M. L. B. Os primórdios do conselho de defesa sul-americano: América do Sul e Política Externa Brasileira. **Pensamento Próprio**, [s. l.], v. 53, p. 63-105, 2021.

CASTRO, T. **Nossa América**: Geopolítica comparada. Rio de Janeiro: Ed. BIBLIEX, 1994.

DENÚNCIA do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). **Gov.br**, Brasília, DF, 15 abr. 2019. Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul#:~:text=O%20governo%20brasileiro%20denunciou%2C%20no,contar%20da%20data%20de%20hoje. Accedido en: 5 ago. 2025.

DEUTSCH, K. W. **Integración y formación de comunidades políticas**. Buenos Aires: INTAL, 1966.

DEUTSCH, K. W. **Análise das relações internacionais**. 2. ed..Brasília, DF: Editora UnB, 1982.

JOBIM, N. El Consejo de Defensa Suramericano y el desarrollo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad: una breve reflexión del punto de vista brasileño. **Consejo de Defensa Suramericano**, [s. l.], v. 2, – 2010.

MARTINS FILHO, J. R. As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia. In: CASTRO, C. (org.). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 13-29.

MATTOS, C. M. **A geopolítica e as projeções do poder**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1977.

MEDEIROS FILHO, O. A construção de uma identidade regional de defesa para a América do Sul: agendas e desafios. **Lua Nova**, São Paulo, n. 101, p. 203-220, 2017.

MEDEIROS FILHO, O. Em busca de uma identidade regional de defesa: considerações sobre a estratégia de dissuasão extrarregional sul-americana. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, Niterói, v. 1, n. 3, p. 49-70, 2013.

MEDEIROS FILHO, O. **Entre a cooperação e a dissuasão**: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MEDEIROS FILHO, O. Geografia política sul-americana e percepções das agências de defesa. *In*: SVARTMAN, E.; D'ARAUJO, M. C.; SOARES, S. A. (org.). **Defesa, segurança internacional e Forças Armadas: II Encontro da ABED**. Campinas: Mercado de Letras, 2009. p. 215-228.

MEDEIROS FILHO, O. Qual o sentido de Ocidente para o Brasil? **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniaio/espaco-aberto/qual-o-sentido-de-ocidente-para-o-brasil/>. Acessado em: 4 jul. 2024.

MEDEIROS FILHO, O.; CARVALHO, G. O. G.; VAZ, A. C. Geopolítica brasileira e o sentido da defesa na América do Sul. *In*: VAZ, A. C. (org.). **O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro**: disputa hegemônica, conflitos e violência. Brasília: Trampolim Acadêmico, 2021. p. 82-112.

MILANIA, L. P. A competição estratégica global, o lugar da América do Sul e suas implicações para o Brasil. **Análise Estratégica**, Brasília, DF, v. 31, n.4, 2023, p. 7-24. Disponível em: <https://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/article/view/12369>. Acessado em: 4 jul. 2024.

NASCIMENTO, P. R. L. **Os Cenários EB/2022 e a criação do Conselho Sul-americano de Defesa**. Brasília, DF: Centro de Estudos Estratégicos do Estado-Maior do Exército. Brasília, 2008. 1 CD-ROM.

SALOMÃO, M. B. M. O Brasil e o complexo regional de segurança sul-americano: entre Lula (2003-2010) e Bolsonaro (2019-2022). **Conexões Internacionais**, Brasília, DF, v. 3, n. 2, p. 17-38, 2023. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/ci/article/view/14633>. Acessado em: 1º jul. 2024.

TRAVASSOS, M. **Projeção Continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Cia Editora Nacional, 1938.

VIDIGAL, A. A. F. Áreas de cooperação estratégica entre a Europa e o Brasil. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, p. 23-32, 1989.

VIDIGAL, A. A. F. Integração sul-americana: segurança regional e defesa nacional. **Caderno Premissas**, n. 14, p. 103-138, 1996.

VIDIGAL, A. A. F. Uma nova concepção estratégica para o Brasil: um debate necessário. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, p. 49-71, 1990.

VIEIRA, G. La variable estratégica en el proceso de constitución del Mercosur. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, v. IX, n. 2, p. 12-19, 1994.

WINAND, É. C. A. Diplomacia e defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): história e conjuntura na análise das relações com a Argentina. 2010. Tese (Doutorado em História e Cultura Política) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2010.