Globethics Repository



La Amazonia y la geopolítica del Brasil [Amazon and geopolitics of Brazil]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Kucinski, Bernardo
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-19 21:02:19
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/222290

Nueva Sociedad Nro. 37 Julio-Agosto 1978, pp. 26-30

La Amazonia y la geopolítica del Brasil

Kucinski, Bernardo

Bernardo Kucinski: Periodista, corresponsal en Brasil del diario The Guardian, de Londres.

El resultado de un esfuerzo especial del Itamaraty para cambiar la imagen de Brasil en el subcontinente y retomar la iniciativa diplomática, perdida a favor de Venezuela.

Brasil y América Latina

A partir del golpe militar de 1964 la política externa brasileña para América del Sur se ha basado oficialmente en la doctrina geopolítica de los "círculos concéntricos"; adoptada por el presidente Castello Branco y su canciller Vasco Leitao da Cunha, según la cual América del Sur se constituye en una zona de influencia directa de Brasil - el "primer círculo" de su influencia [1].

En términos económicos la influencia de Brasil se volvió realmente grande a partir de 1970 cuando se consolida el llamado "milagro brasileño", especialmente sobre los países más cercanos al centro de gravedad de su economía, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Y, en términos políticos, la influencia de Brasil fue decisiva en el proceso de militarización total del "cono sur" del subcontinente que se completa en 1973, primero en Uruguay, después en Chile.

Pero en términos estrictamente diplomáticos - y ahí está la gran paradoja - el gobierno brasileño fracasó durante casi todo este período. Por una parte, la militarización del aparato de Estado en Brasil y, en rigor, en los demás países de la región, había desplazado el Itamaraty del centro de las decisiones en las relaciones con estos países. Principalmente lo que se refería a la estabilidad de las estructuras de poder, a la lucha en contra de la "subversión", era tratado directamente entre Estados mayores militares o servicios de represión, sin pasar por las formalidades de la diplomacia. Por otra parte, predominaron en ese período - además de la lucha en contra de la llamada "subversión" - intereses groseros casi exclusivamente mercan-

[1] La formulación más conocida de esta doctrina se encuentra en "Geopolítica do Brasil" del general Golbery do Couto e Silva, Ed. José Olympio, 1966. Para Golbery, la meseta central de Brasil, donde actualmente está la capital, Brasilia, trae inscrito en sí mismo un destino imperial manifiesto", que él delimita cuidadosamente como "infrafronteras" de Brasil.

tilistas. Ocurrió la militarización y ocurrió también la vulgarización de las relaciones entre países del cono sur de América Latina.

El resultado para Brasil fue el surgimiento, en gran parte justificado, de la imagen de un país con aspiraciones "hegemónicas", y aun incluso de una teoría, la del "subimperialismo", intentando explicar el expansionismo brasileño como consecuencia de una especie de delegación, consciente o no, de los Estados unidos [2]. O sea, la gran influencia brasileña en América Latina, natural hasta cierto punto, no mereció por parte del Itamaraty, o del gobierno brasileño, la preocupación con un trabajo cultural, ideológico y político, que la hiciera "**parecer natural** ", por lo menos, puesto que en las circunstancias del período esa influencia difícilmente parecería simpática.

La proposición de un tratado de cooperación con los países de la región amazónica [3], nació exactamente de esa necesidad, finalmente reconocida y admitida por el Itamaraty, de romper con un cierto aislamiento diplomático y contribuir para un cambio de imagen de Brasil.

Alejándose de la órbita norteamericana

El general Geisel asumió el poder en marzo de 1974 en medio de las turbulencias provocadas por la crisis del petróleo que, entre otras consecuencias, reduciría a la mitad el espectacular ritmo de crecimiento de la economía brasileña. Geisel inauguró una política externa audaz, intentando explorar las contradicciones interimperialistas a través de un alejamiento ostensivo de los Estados Unidos y un mayor acercamiento hacia los países del Mercado Común Europeo, Este Europeo, Japón y China. El resultado más notable de esta política externa, y que ofuscaría cualquier otro proyecto del gobierno Geisel, fue el acuerdo de cooperación nuclear con la República Federal Alemana.

Brasil se había vuelto ya un importante competidor de los Estados Unidos en el mercado mundial de la soya y sus subproductos. En el mismo mercado interno norteamericano se hacia cada vez más importante la presencia de productos manufacturados brasileños, como textiles y calzado. Las reacciones del Departamento de Estado norteamericano al programa nuclear brasileño, la promulgación del Trade

[2] El líder sindical Andrés Mercau, de Caracas, habría dicho que el tratado de cooperación amazónica podría ser un caballo de Troya de las multinacionales, que utilizarían a Brasil como punta de lanza... (en o Estado de Sao Paulo, 12 de julio de 1978). Ver sobre esta materia "Diplomacia e imperialismo en América Latina", Octavio lanni, cuadernos CEBRAP. 12.

[3] Firmado por Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Surinam, Perú y Venezuela.

Act, aún en 1974, y más recientemente la política de Carter sobre los "derechos humanos", sólo contribuyeron para el alejamiento diplomático entre los dos gobiernos. En marzo de 1977 el gobierno Geisel rompe con todos los acuerdos de cooperación militar entre los dos países, terminando simbólicamente y en la práctica con todo un período de relaciones íntimas entre los dos regímenes [4].

Reacercamiento hacia América Latina

El embajador Azeredo da Silveira había servido durante mucho tiempo en Buenos Aires, de donde proviene su fama de profundo conocedor de las cuestiones argentinas. Por ese motivo había sido escogido por el general Geisel para el cargo de canciller, puesto que se acercaban momentos de gran importancia en la disputa entre Brasil y Argentina, en relación con la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú en el río Paraná.

La estrategia del Itamaraty era sin duda la del "fait accomplit", o sea, se procedía a la construcción de Itaipú en asociación con Paraguay, postergando las negociaciones con Argentina, de manera que al final Brasil podría imponer la altura de la caída de agua útil en Itaipú como un hecho consumado, y Argentina tendría que conformarse, construyendo Corpus con una altura útil bastante menor, en la bajamar del río. Esa estrategia demuestra bien lo que era (y en cierto sentido sigue siendo) la política externa de Brasil hacia América Latina a partir de la instauración del régimen militar, una política que choca con las mejores tradiciones del subcontinente que, como es sabido, fue precursor en el establecimiento de pactos y organismos regionales. De manera especial, esa estrategia violaba el Tratado de la Cuenca del Plata de 1969, si no en la letra, por lo menos en el estilo [5].

En un determinado momento Brasil se vio particularmente aislado en América Latina, pese a su influencia en los países menores de la región. Al sur existía la disputa con Argentina; al norte Venezuela emergía con nueva fuerza derivada de los nuevos precios del petróleo, y con un nuevo liderazgo de estilo "tercermundista" que se manifestó, por ejemplo, en la proposición del SELA, que Brasil se vio obligado a aprobar con renuencia, exactamente porque estaría aislado en la oposición a

[4] Y terminando, quizás, con la tesis del "subimperialismo". De cualquier forma, el hecho de que la economía brasileña sea hoy parte relativamente bien integrada de la economía capitalista internacional, no significa la eliminación de las cuestiones nacionales. Puede, al contrario, significar hasta incluso la necesidad de una mayor definición de las fronteras políticas y administrativas del país.

[5] Paraguay, por su parte, intenta aprovecharse de las rivalidades entre Brasil y Argentina, aplicando la política "pendular". En 1977 Paraguay decide no cambiar la frecuencia de su red eléctrica, para adaptarla a la de Brasil, pese a las enormes presiones de Brasil.

sus términos [6], Venezuela había protestado enérgicamente contra las declaraciones de Nixon de que "América Latina se inclinaría hacia la dirección que se inclinara Brasil". El mismo Perú había desarrollado una actitud de sospecha en relación con Brasil a partir de la construcción de la Transamazónica y, posteriormente, de la Perimetral Norte, carreteras que muchos círculos latinoamericanos consideraron como instrumentos de conquistas de la región por parte de los grandes capitalistas extranjeros.

Los efectos tardíos de la crisis del petróleo y la conciencia creciente de ese aislamiento, hicieron que el Itamaraty, entonces más desenvuelto, después de la divulgación del acuerdo con la República Federal Alemana, desencadenase toda una operación de reacercamiento hacia los países de la región. Un acercamiento mayor hacia México, un apaciguamiento con Venezuela, y un nuevo intento de acuerdo con Colombia en lo que se refiere a sus yacimientos de carbón, eran de cualquier manera necesarios debido a la crisis energética.

La caída del régimen de Velasco Alvarado en Perú, en agosto de 1975, abrió camino concretamente para ese reacercamiento.

En noviembre de 1976 el general Geisel se encontró con Morales Bermúdez en la frontera amazónica entre los dos países para conversaciones políticas de gran importancia. Por la parte brasileña había muchas reservas al uso de armamento soviético por parte de los peruanos (no por el armamento en sí mismo, sino por la presencia de instructores soviéticos); por la parte peruana había muchas interrogantes exactamente sobre la cuestión de la Amazonia y de los grandes proyectos brasileños para la región. El acercamiento al Perú, por lo tanto, llevó al Itamaraty, casi naturalmente, a dedicarse a la cuestión de la Amazonia. Ya en ese encuentro Brasil sugirió un pacto para la región, similar al Tratado de la Cuenca del Plata.

Esa misma sugerencia fue siendo planteada a cada país de la región durante la intensa serie de contactos bilaterales que se siguieron y los resultados finales - o sea, la forma de un acuerdo en el tiempo récord de 18 meses - indican que el Itamaraty supo explorar bien los puntos de acercamiento hacia cada país. Con Venezuela,

[6] La idea del SELA refleja una cierta desilusión frente a las dificultades de cooperación con los países desarrollados en general, y un intento hasta quijotesco en apariencia, de buscar soluciones al margen de la cooperación con los países desarrollados... no podemos en principio estar en contra de la idea de cooperación subregional para el logro de objetivos que nos son comunes. Ni sería políticamente viable no aprobar preliminarmente una idea que contaba con el apoyo generalizado de las demás naciones latinoamericanas", dice Azeredo da Silveira a una comisión del Senado brasileño el 18 de septiembre de 1975; en Resenha da Política Externa, p. 63.

Brasil negoció nada más y nada menos que su apoyo formal al SELA, a través de una declaración conjunta, cuando Carlos Andrés Pérez visitó Brasil - siendo así el primer presidente venezolano que visita el país oficialmente. Los mismos venezolanos consideraron la proposición de un pacto amazónico como contrapartida brasileña a su idea del SELA, y la apoyaron después de asegurarse que el pacto contendría todas las garantías necesarias a la soberanía de cada país. Insistieron también en el principio de la unanimidad en la toma de decisiones. Como se aprecia, el fantasma de la "aspiración hegemónica" continuaba persiguiendo a Brasil. También los demás países hicieron restricciones del mismo tipo, resultando un pacto bien distinto a aquel sugerido inicialmente por Brasil, pero que representa, sin embargo, una sustancial victoria diplomática para el Itamaraty.

El tratado amazónico, versión final

La proposición original de Brasil, pese a contener sólo 19 capítulos, en comparación con los 28 del texto finalmente aprobado, sugería realmente una perspectiva de integración regional en la Amazonia. Uno de los capítulos, por ejemplo, decía: "Las partes contratantes reconocen que la integración física de la región amazónica, mediante el establecimiento de una infraestructura adecuada de transportes y comunicaciones, constituye condición indispensable para el proceso de desarrollo de la región [7].

No sólo Venezuela, sino también Perú y Bolivia, insistieron en que fuese eliminada cualquier referencia a la integración física de la región amazónica. Hubo también mucho cuidado en preservar la soberanía nacional de cada país, resultando, por una parte, una notable limitación al anteproyecto brasileño y, por otra parte, incluso un refuerzo en las garantías de cada país contra cualquier intento hegemónico en la región, incluso por parte de Brasil.

El proyecto finalmente aprobado resalta, en diversos capítulos, la soberanía de cada signatario sobre "**su territorio en la región amazónica** ". Incluso, aun cuando se habla de la necesidad de dar a la región una estructura de transportes y comunicaciones, hay la salvedad (como en el artículo X) de que el "objetivo prioritario es integrar plenamente **sus territorios amazónicos a sus respectivas economías nacionales** ". (subrayados nuestros).

Además el tratado no estableció ningún organismo permanente, ninguna organización, manteniéndose estrictamente dentro de los límites de un acuerdo de coopera-

[7] En Jornal do Brasil, 4 de julio de 1978.

ción con algunas declaraciones de principios. Incluso, aun las declaraciones de principios son bastante tímidas. Hay una referencia muy discreta a la necesidad de compatibilizar la preservación del equilibrio ecológico en la Amazonia con las necesidades de desarrollo económico, pero en un tono que busca claramente no poner mucho énfasis en la cuestión y mucho menos polemizar. Los signatarios evitan también arrogarse un derecho a la protección conjunta de la región amazónica frente a potencias o intereses extranjeros - pese a haber sido esa la tónica del discurso de bienvenida del presidente Geisel a los cancilleres de los países signatarios. Finalmente, se observó que desapareció del texto final del tratado la definición propuesta por Brasil para los derechos de países sobre ríos compartidos, de curso ribereño consecutivo, y que reproducía, simplemente, las definiciones del Tratado de la Cuenca del Plata. Con la eliminación de esos capítulos, el tratado tuvo su contenido aún más limitado. El artículo XIX del texto final dice que el tratado no tendrá ningún efecto sobre "cualesquiera divergencias sobre límites o derechos territoriales existentes entre las partes, ni se podrá interpretar o invocar la celebración (de este tratado) o su ejecución para alegar aceptación o renuncia, afirmación o modificación, directa o indirecta, expresa o tácita, de las posiciones e interpretaciones que sostenga cada parte contratante sobre esos asuntos".

Es posible que Brasil hubiese intentado ejercer hegemonía en el proyecto inicial del tratado, tal como podrían ser interpretados algunos de los capítulos suprimidos. Lo que importa, sin embargo, es el texto final, aceptado no sólo por Brasil, sino por todos los países, y en una situación que no sugiere intimidación, ni aún necesidad de cualquier signatario de formar parte del acuerdo si no deseara hacerlo. Al contrario, el excesivo celo en el texto por los derechos soberanos de cada signatario sobre sus territorios en la región amazónica, hizo del tratado más bien una garantía de soberanía nacional para cada país - quizás haya sido esa la principal motivación para la firma. En otras palabras, Brasil obtuvo una indiscutible victoria diplomática a corto plazo, la cual necesitaba posiblemente, pero no se puede decir lo mismo en relación con el largo plazo en la medida que Brasil realmente intente en el futuro ejercer cualquier hegemonía en la región.

La llamada "Codocia internacional" sobre la Amazonia

Con sólo cerca de 10 millones de habitantes, 99% de los cuales están concentrados en un pequeño número de grandes ciudades, con un área de 6 millones de kms. cuadrados y la mayor reserva forestal del planeta, la Amazonia ha ejercido poderosa atracción sobre países de otros continentes e instituciones privadas que agrupan intereses económicos, como es el caso del Grupo de Roma. Es quizás desde el pun-

to de vista de ese tipo de intereses que el tratado de cooperación amazónica tiene mayor importancia. Pese a haber sido muy limitado, por el simple hecho de constituirse en el primer tratado formal entre todos los países con territorio en la región amazónica - y sólo entre esos países - el tratado deberá poner un punto final formal a los intentos de internacionalización de la región.

En Brasil la conciencia de la presencia amazónica se ha manifestado históricamente bajo tres o cuatro formas corrientes, de las cuales las más importantes han sido: a) la de una región que se constituye en un gran vacío y b) la de una región bajo permanente codicia internacional. Es que la Amazonia representa un 32% del territorio brasileño.

El primer gran intento reciente de internacionalización de la Amazonia llegó a ser aprobado formalmente cuando países amazónicos y no amazónicos aprobaron en Iquitos, Perú, la convención de constitución del Instituto de la Cuenca Amazónica [8] . El autor de la idea fue George Humphrey, secretario del Tesoro de Estados Unidos en 1945 y ex-director de la Hanna Exploration Co., que investigaba minerales en Amapá, territorio de la Amazonia brasileña. El proyecto del Instituto de la Cuenca Amazónica, pese a contener también claras salvaguardias en relación con la soberanía nacional de cada país, y referirse específicamente a investigaciones naturales y de flora y fauna, fue violentamente criticado en Brasil y rechazado por el Congreso, así como por el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

Más recientemente, para citar sólo un segundo intento, hubo el interesante proyecto de los "grandes lagos amazónicos", elaborado por el Hudson Institute, de Estados Unidos, dirigido por Herman Kahn [9]. Resumiendo, el proyecto proponía la construcción de represas "bajas" en seis regiones distintas de la Amazonia, de manera de obtener condiciones de plena navegabilidad en toda la Amazonia y, marginalmente, la obtención de energía eléctrica. El objetivo principal sería la extracción vegetal y mineral [10]. El proyecto de los grandes lagos provocó también una reacción indignada en Brasil.

Es cierto que el propio gobierno brasileño construyó después las grandes carreteras, Transamazónica y Perimetral Norte, cortando toda la Amazonia, al norte y al sur del río Amazonas. Y esas carreteras, sin duda, facilitaron la investigación mine-

[8]Ver relato detallado en "A Amazonia e a cobica internacional", de Artur Cezar Ferreira Reis, Edinova, 1965.uencia del proyecto de los grandes lagos.
[9]Ver relato detallado en "A Amazonia Brasileira em Foco", No. 5; "Dos grandes lagos sul-americanos aos grandes eixos redoviarios", de Orlando Velverde.
[10]El proyecto Jari, con 3.5 millones de hectáreas, en Amapá, y una fábrica de papel fluctuante, parecen ser una consec

ral en la región, posibilitaron la extracción de maderas en regiones aún inaccesibles, y llevaron a la implementación de grandes proyectos agropecuarios por empresas extranjeras, con estímulo fiscal del gobierno. En algunas regiones del Amazonas, como en el territorio de Amapá, donde la parte oriental es propiedad de la Bethlem Steel y la parte occidental es propiedad de Keith Ludwig, la presencia extranjera con dominio total del suelo es ya una realidad.

Sin embargo, es una equivocación considerar que esto ocurrió **a causa** de las carreteras. Ocurrió **pese** a las carreteras. Al contrario, las grandes empresas extranjeras preferían la ausencia total del aparato administrativo del Estado en la región, como ocurría cuando las carreteras no existían.

Las carreteras penetran en la Amazonia como cuchillos de doble filo. Para el actual régimen, ellas permiten una mayor participación del aparato de Estado, y por lo tanto de su superestructura de tecnócratas y militares, en los frutos de la exploración amazónica por los grandes grupos extranjeros. Para un régimen con soberanía popular ellas permitirán llevar las leyes del país, los servicios sociales, y los beneficios de la civilización a los habitantes locales.

En otras palabras, si las carreteras facilitan la penetración de los intereses económicos depredatorios, peor aún sin las carreteras. Lo mismo, en principio, se puede decir del tratado de cooperación amazónica. No es un buen tratado, peor aún sería sin él.

Referencias

*Couto e Silva, Goibery do, GEOPOLITICA DO BRASIL. - Ed. José Olympio. 1966; Mercau, Andrés -- Diplomacia e imperialismo en América Latina.
*Anónimo, O ESTADO DE SAO PAULO-PRENSA. 07-12 - Sao Paulo, Brasil. 1978; Lanni, Octavio -- Dos grandes lagos sul-americanos aos grandes eixos redoviarios.
*Anónimo, CUADERNOS CEBRAP. 12 - 1975; Ferreira-Reis, Cezar --
*Azeredo da Silveira, RESENHA DA POLITICA EXTERNA. p63 - 1978; Velverde, Orlando --
*Anónimo, JORNAL DO BRASIL-PRENSA. Abril 07 - Edinova. 1965;
*Anónimo, A AMAZONIA E A COBICA INTERNATIONAL. -
*Anónimo, A AMAZONIA BRASILEIRA EM FOCO. 5 -