

AGRICULTURA COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL BRASILEÑA

Daniel Vidal Pérez*
Fortunato Lobo Lameiras**

RESUMEN

Las muertes por hambre pueden superar las muertes en una guerra convencional. Por esta razón, la alimentación de una nación debe considerarse un problema de Seguridad Nacional. Sin embargo, el concepto de Seguridad Nacional solo evolucionó en esta dirección con el final de la Guerra Fría y con la percepción pública de que los Cambios Globales podrían exacerbar las tensiones relacionadas con la escasez de alimentos y agua. En este sentido, este trabajo presenta una evolución conceptual del tema alimentario en el contexto de la Seguridad Nacional. La situación en Brasil se contrasta para los escenarios internacionales descritos en la literatura en un intento de obtener mayor atención del Ministerio de Defensa en relación con la agricultura brasileña, debido a su importante papel en las cinco expresiones del poder nacional.

Palabras clave: Agronegocio. Seguridad Alimentaria. Política de Defensa Nacional.

RESUMO

As fatalidades derivadas da fome podem superar as mortes em uma guerra convencional. Por isso, a alimentação de uma nação deveria ser considerada como assunto da Segurança Nacional. No entanto, o conceito de Segurança Nacional só evoluiu nessa direção com o fim da Guerra Fria e com a percepção pública de que as Mudanças Globais poderiam exacerbar tensões relacionadas à escassez de alimentos e água. Nesse sentido, o presente trabalho apresenta uma evolução conceitual da questão alimentar dentro do contexto da Segurança Nacional. A situação do Brasil é contrastada para cenários internacionais descritos em literatura na tentativa de ganhar maior atenção do Ministério de Defesa em relação a agricultura brasileira, devido ao seu importante papel nas cinco expressões do poder nacional.

Palavras-Chave: Agronegócio. Segurança Alimentar. Política Nacional de Defesa.

* Doctorado en Química Analítica, Investigador en la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa-Solos). Contacto: daniel.perez@embrapa.br <https://orcid.org/0000-0003-4336-2223>

** Master en administración pública por EBAPE / FGV, especialista en política, estrategia e inteligencia estratégica por ESG. División de Asuntos Científicos y Tecnológicos de ESG (DACTec). Contacto: fortlam.geral@gmail.com

AGRICULTURE SHOULD BE MATTER OF BRAZILIAN NATIONAL SECURITY POLICY

ABSTRACT

Death from hunger in the world may overcome the number of deaths in conventional war. Therefore, food should be considered a National Security core issue of any country. However, the concept of National Security has evolved in this direction only with the end of the Cold War and a growing public awareness that global changes may exacerbate tensions related to food and water shortages. Accordingly, this paper presents a conceptual evolution of the food issue within the context of National Security. Brazil's situation is contrasted to international scenarios outlined in an attempt to earn greater attention from the Ministry of Defense regarding Brazilian agriculture due to its important role in the five expressions of national power.

Keywords: Agribusiness. food security. National Defense Policy.

1 INTRODUCCIÓN: ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL TÉRMINO SEGURIDAD NACIONAL

Según Romm (1993), el término Seguridad Nacional no era muy utilizado hasta la Segunda Guerra Mundial. De este modo, se puede considerar como el origen de la popularización del término el *National Security act* promulgado por el gobierno de los Estados Unidos (EE.UU.) en 1947 (ROMM, 1993; STUART, 2008). Hogan (1998) se refiere al acto como “la Carta Magna del Estado de Seguridad Nacional” (HOGAN, 1998, p. 24, traducción propia). El *National Security act*, estableció, entre otros, el Consejo de Seguridad Nacional, cuya función sería “[...] asesorar al Presidente estadounidense sobre la integración de las políticas nacionales, internacionales y militares relacionadas con la Seguridad Nacional [...]” (TAYLOR, 1974, página 593, traducción propia). Por lo tanto, parece que, desde su inicio, el término Seguridad Nacional no se aplicaba únicamente a cuestiones militares, aunque la cuestión de la Guerra Fría tenga dominado la estrategia de Seguridad Nacional durante aproximadamente 45 años (HOGAN, 1998; ROMM, 1993; STUART, 2008). Además, por crearse como resultado de la guerra fría, la mayoría de los textos y análisis sobre Seguridad Nacional están relacionados a los EE. UU. Y sus aliados de Europa Occidental, especialmente Inglaterra, que fueron los principales afectados (STARES, 2001).

Sin embargo, comenzó a cuestionarse la sinonimia entre Seguridad y Defensa a principios de la década de 1970. En 1974, el general Maxwell D. Taylor, una importante figura militar y diplomática en la crisis de los misiles de Cuba y la guerra de Vietnam, sugirió que el Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (NSC) debería abordar todas las formas de amenazas, ya sean militares o no militares (CAMPBELL, 2008; ROMM, 1993; TAYLOR, 1974), criticando el hecho de que el NSC solo tenía en cuenta asuntos relacionados a la política militar estadounidense.

El general Taylor creía firmemente que “[...] las amenazas más formidables para la nación estadounidense vendrían del campo no militar” (TAYLOR, 1974, p. 592, traducción propia). Citaba, por ejemplo, la amenaza derivada de la dependencia estadounidense de las importaciones del petróleo, que, debido al aumento en el precio del barril de petróleo, a partir de 1973, período conocido como la primera crisis del petrolero, comprometió en gran medida la economía mundial y, principalmente, la economía estadounidense. Es interesante notar que Aspin (1993) y Crane *et al.* (2009) adoptaron un enfoque similar décadas después de la crisis económica mundial de 1973.

Según Room (1993) y Campbell (2008), el ecologista Lester Brown, en 1977, fue uno de los primeros en identificar la necesidad de extender el término Seguridad Nacional a cuestiones ambientales y económicas: “[...] amenazas de seguridad ahora deberán surgir menos de la relación nación-nación y más de la relación hombre-naturaleza [...]. La Seguridad Nacional no puede mantenerse a menos que la economía mundial pueda ser sostenible [...]”. (BROWN, 1977, p. 5, traducción propia).

Snow (2014) observó nuevamente este sesgo de incluir la seguridad ambiental en el ámbito de la seguridad económica, al identificar los componentes no militares de la Seguridad Nacional contemporánea.

Sin embargo, le tocó a Buzan (1983) sistematizar la discusión sobre los diferentes niveles de Seguridad Nacional, al discutir la participación del individuo, el Estado y los Sistemas Internacionales en la comprensión / definición de la seguridad, en una visión más holística, integradora y sinérgica en lugar de un análisis de cada uno de los tres niveles *per se*. Sostuvo que hasta entonces toda la literatura especializada se basaba en el concepto del Poder (escuela realista) y Paz (escuela idealista), que podría resumirse de la siguiente manera: “un actor con suficiente poder para alcanzar una posición dominante logrará, como resultado, su seguridad. O, como resultado de una paz duradera, todos tendrán seguridad [...]”. (BUZAN, 1983, p. 2, traducción propia).

Buzan (1983, p. 2, traducción propia) defendió que: “[...] la seguridad se entendería más fácilmente como una compañía, y no una derivada, del Poder, y que sería una condición previa, en lugar de una consecuencia, de la paz”. Es decir, se definiría mejor entre los dos extremos y no por cada uno de forma aislada.

Finalmente, en un artículo escrito después de las grandes transformaciones de 1989 (Glasnost y Perestroika) y la primera crisis posterior a la Guerra Fría, la guerra en el Golfo, Buzan (1991, p.432) sistematiza el análisis de la Seguridad Nacional en cinco sectores: político, militar, económico, social y ambiental. La seguridad política estaría relacionada con la estabilidad organizacional del Estado, el sistema de gobierno y sus ideologías. La seguridad militar se ocuparía de las capacidades ofensivas y defensivas de un Estado. La seguridad económica estaría relacionada con el acceso a los recursos, las finanzas y los mercados necesarios para mantener el bienestar. La seguridad social se basaría en la capacidad de la sociedad para mantener su norma del lenguaje, su cultura,

su identidad nacional y religiosa. Finalmente, la seguridad ambiental que involucraría la capacidad de apoyo local y global de la Biosfera para actividades humanas. Vale la pena señalar que este enfoque sistemático de la seguridad fue el origen de la Escuela de Copenhague, que ha influido tanto en los analistas de seguridad europeos desde 1985 (Tanno, 2003).

Con la disolución de la Unión Soviética en 1991/1992 y el final de la Guerra Fría, los estadounidenses y, en consecuencia, el mundo, buscaron una nueva dirección y se renovó la cuestión de la definición de amenazas a la Seguridad Nacional (ROMM, 1993; STARES, 2001). Se han identificado una miríada de nuevas amenazas (BROWN, 1977; ROMM, 1993; STARES, 2001; TAYLOR, 1974; PNUD, 1994) e incluiría: déficit presupuestarios y comerciales; estancamiento de los salarios estadounidenses frente a la competencia económica mundial; degradación ambiental; crisis energética; explosión demográfica; inseguridad alimentaria; destrucción de la capa de ozono; cambios climáticos; lucha contra las drogas; disputas étnicas, terrorismo, entre otros. Sin embargo, en el caso estadounidense:

Sin amenazas claras al territorio, los estadounidenses a menudo no están de acuerdo sobre las prioridades de seguridad. E incluso cuando hay acuerdo, no están de acuerdo sobre el uso de recursos y estrategias [...]. Pues cada generación estadounidense interpreta los valores nacionales, intereses y seguridad en términos de su propia perspectiva. (SARKESIAN; WILLIAMS; CIMBALA, 2013, p. 5, traducción propia).

Del mismo modo, como señalaron Booth y Vale (1995, p. 293, traducción propia), estamos en un momento en que [...] “los Estados se convierten en los medios y no en los fines de la seguridad”. En este sentido, vale la pena mencionar el Informe sobre Desarrollo Humano de 1990, un hito en el análisis del desarrollo de las naciones. Coordinado por Mahbub Ul Haq, este documento registra que:

El desarrollo humano es un proceso de expansión de las elecciones de las personas. Y dentro de esa amplia gama de opciones, las preocupaciones más críticas son vivir una vida larga y saludable, ser educado y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida digno. (PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS (PNUD), 1990, p. 1, traducción propia).

El desarrollo es un proceso de expansión de las elecciones de las personas. Y dentro de esa amplia gama de opciones, las preocupaciones más críticas son vivir una vida larga y saludable, ser educado y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida digno. (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), 1990, p. 1, traducción propia).

En otras palabras, “las personas son la verdadera riqueza de una nación”. (PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS (PNUD), 1990, p. 9, traducción propia).

Pero, ¿cómo era la percepción de la Seguridad Nacional en otras naciones fuera del eje EE. UU. y Europa occidental? Algunos trabajos ya señalaron que no solo los asuntos militares eran importantes en el campo de la Seguridad Nacional, incluso durante la

Guerra Fría. De todos, debido a su antigüedad, se destaca Japón a partir de la revolución Meiji en 1868 (NAJITA, 1980). La práctica japonesa deja en claro que el beneficio colectivo y la seguridad nacional se derivarían principalmente de las instituciones económicas y de innovación y no de la fuerza militar (SAMUELS, 1994). Tetsuo Najita lo señala muy bien cuando afirma que “[...] la nación garantiza su autonomía solo a través del poder económico – fukoku”. (NAJITA, 1980, p. 6, traducción propia). Y es la misión (shimei) del servicio burocrático japonés “[...] aumentar el bienestar de la nación a través de la creación sistemática de riqueza industrial”. (NAJITA, 1980, p. 6, traducción propia). En este contexto, Room (1993, p. 77, traducción propia) observó claramente que, a fines de la década de 1970, “los objetivos no militares japoneses incluían el logro de la seguridad energética y la seguridad alimentaria”.

Korany, Noble y Brynen (1993) ya señalaron la inseguridad alimentaria y el agua como asuntos de Seguridad Nacional para los países de Medio Oriente y Turquía.

Booth y Vale (1995) presentan argumentos sólidos para la visión más amplia de seguridad presentada por Buzan (1983) cuando discuten la situación en los países del sur de África, con especial atención a Sudáfrica. En este último caso, históricamente, la Seguridad Nacional incluyó el concepto de seguridad del régimen y la élite social (apartheid) siendo, por lo tanto, hostil a la seguridad de la mayoría de la población y los países vecinos. Sin embargo, señalaban que “Las dificultades inherentes a la expansión de la agenda de seguridad no deberían ser una excusa para la regresión a los conceptos reduccionistas de la Escuela Realista”. (BOOTH; VALE, 1995, p. 295, traducción propia).

Cai y Smit (1996) introducen una fuerte visión del vínculo entre el futuro de la Seguridad Nacional china y la suficiencia alimentaria, en un entorno de cambios globales.

Finalmente, vale la pena mencionar el enfoque de las Naciones Unidas en la seguridad humana, resultado del Informe sobre Desarrollo Humano de 1990 (PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS, 1990). Podría organizarse en siete categorías principales de seguridad: económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política (PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS, 1994, p. 24-25).

¿Y cuál es el punto de vista brasileño? Ri Jr. (2013) considera, desde un punto de vista legal, que Getúlio Vargas promulgó la Ley de Seguridad Nacional en 1935, señalando que tenía una fuerte tendencia autoritaria, muy influenciada por la ideología fascista. Sin embargo, al observar la ley a la que probablemente menciona este autor (BRASIL, 1935) se observa que, de hecho, no tenía ningún tipo de relación con la cuestión de la Seguridad Nacional. En realidad, solo definió crímenes contra el orden político y social.

De hecho, fue durante el período de los gobiernos militares (1964-1985) que la doctrina de la Seguridad Nacional se definió en su totalidad gracias a la participación de la Escuela Superior de Guerra (ESG) (FERNANDES, 2009). Aunque, en su fundación en 1949, haya sido influenciada por la intensa relación con el American National War College, ESG evolucionó de la simple reacción anticomunista, derivada de la Guerra Fría, a un

concepto desarrollista. En otras palabras, según ESG, la Seguridad Nacional debería centrarse en lograr los objetivos nacionales, especialmente en el desarrollo económico y social y con un mayor énfasis en la visión de las vulnerabilidades internas que en las amenazas externas (FERNANDES, 2009; RI Jr., 2013). Con el fin del régimen militar, el tema de la Seguridad Nacional, estrechamente relacionado con las leyes de excepción, que tenían una connotación autoritaria y represiva, fue abandonado por los gobiernos civiles que siguieron. Sin embargo, es importante señalar que, en el 2007, el Ministerio de Defensa, en su publicación *Doutrina Militar de Defesa* (BRASIL, 2007), presenta y describe el alcance del concepto de seguridad que se desarrolla a nivel individual, comunitario, nacional y colectivo, lo que demuestra la actualización doctrinal de las Fuerzas Armadas de Brasil en consonancia con el enfoque en los seres humanos defendido por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (1990, 1994).

Solo durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso - FHC (RUDZIT; NOGAMI, 2010), el tema vuelve al escenario brasileño a través de la creación de la Primera Política de Defensa Nacional (BRASIL, 1996). En este contexto, se entiende que la política de Defensa se ocuparía de “[...] problemas específicos, que no pueden transferirse al sector privado ni a ningún otro campo de gestión gubernamental” (ALMEIDA, 2010, p. 222).

En el 2005, el gobierno Luiz Inácio Lula da Silva - Lula - lanzó un documento equivalente, al editar el Decreto 5484/2005 (BRASIL, 2005), que se actualizó en el gobierno de Dilma Rousseff, en el 2012, convirtiéndose en la Política Nacional de Defensa - PND (BRASIL, 2012), y el Congreso Nacional aún está analizando una nueva versión (BRASIL, 2016). Todos tienen en común un trato más amplio de diferentes temas vinculados a la defensa, no solo los que se relacionan con el área militar. Y como estos temas son el resultado de la percepción de los políticos, de los militares y de la sociedad, es común observarse renovaciones, extensiones y evoluciones conceptuales. En este contexto, dos temas son recurrentes en todas las PND, a partir de FHC: la protección de la Amazonia y la preocupación con la Antártida. La cuestión del desarme nuclear, bajo el gobierno de FHC (BRASIL, 1996), refleja el final de la Guerra Fría y evoluciona hacia la eliminación total de las armas químicas, biológicas y nucleares en las próximas dos PND, incluyéndose el arma radiológica en la PND bajo análisis en el Congreso Nacional (BRASIL, 2016). Otro punto digno de mención es la relación inseparable entre el desarrollo y la Defensa expuesta en la PND del gobierno de Dilma (BRASIL, 2012) y en la que todavía está en evaluación (BRASIL, 2016), lo que ya había sido recomendada por ESG, como observó Fernandes (2009) y Ri Jr. (2013). Estas dos últimas PND también son similares, ya que consideran que los sectores espacial, cibernético y nuclear son estratégicos y también señalan la escasez de alimentos como fuente de posibles disputas futuras. Esto representa una clara evolución de los temas relacionados presentados en la PND del gobierno de Lula (BRASIL, 2012). La última PND (BRASIL, 2016), también muestra evolución, con respecto a las PND anteriores, cuando: aplica el concepto de sostenibilidad a todo el país y no solo a Amazonia; presenta una mayor comprensión de los impactos del cambio climático; señala

la urgencia de desarrollar todas las matrices de energía para apoyar nuestro desarrollo; identifica la falta de infraestructura, inversiones en CT&I y en la capacitación de recursos humanos de calidad.

¿Y cuál sería la importancia actual de establecer que un determinado asunto es una cuestión de Seguridad Nacional? Determinar un problema como una amenaza para la Seguridad Nacional implicaría que este problema precedería a los demás. O sea, que recibiría atención inmediata y acceso rápido a recursos humanos y financieros, en un entorno económico actual de austeridad y control presupuestario, convirtiéndose en un *driver* de la política interna (ROMM, 1993).

2 NUEVOS TEMAS ASOCIADOS A LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL MUNDO: UN PROBLEMA AMBIENTAL

Entre todas las nuevas vulnerabilidades a la Seguridad Nacional, la que más se destaca, por llegar inequívocamente a todos los países del mundo (CAMPBELL, 2008; LEVY, 1995; PORTER, 1995) y por su fuerte atractivo popular (BUZAN; HANSEN, 2009) es la que se refiere a la seguridad ambiental.

Porter (1995) y Snow (2014) señalan que la seguridad ambiental requiere políticas a largo plazo, lo que es incompatible con los sistemas políticos actuales, que funcionan en un plazo más inmediato. A menos que exista una amenaza real, como fue el caso del huracán Katrina en Nueva Orleans, las amenazas ambientales son conjeturales. Están respaldadas por proyecciones que están abiertas a cuestionamientos. Además, se basan en un escenario futuro, que, para muchos, es incierto y distante (SNOW, 2014) y que involucra una escala global en lugar de una escala nacional (PORTER, 1995).

A pesar de las controversias, el tema ambiental y el del cambio climático aparecieron en los debates mundiales sobre Seguridad Nacional entre los años setenta y ochenta (CAMPBELL, 2008). Hubo varios eventos que pueden considerarse como precursores de este pensamiento, pero uno de los más importantes fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, también conocida como la Conferencia de Estocolmo, celebrada en junio de 1972:

Estocolmo representó una primera versión del impacto humano global sobre el medio ambiente, un intento de crear una perspectiva común básica sobre cómo abordar o desafiar la preservación y mejora del medio ambiente humano. (HANDL, 2012, p.1, traducción propia).

En 1988, el gobierno canadiense celebró la primera gran conferencia internacional sobre el cambio climático con el tema *The changing atmosphere: implications for global security* (CAMPBELL, 2008). En los EE. UU., el senador Al Gore fue el gran representante mediático en la discusión sobre los cambios ambientales, e incluso dijo: “De hecho, el medio ambiente se está convirtiendo en un problema de

seguridad nacional, un tema que amenaza directa e inmediatamente los intereses del Estado y el bienestar de la población “. (GORE, 1989, traducción propia). Mientras tanto, dos informes fueron críticos para que el cambio climático entrara definitivamente en el panorama de la Seguridad Nacional de EE. UU. El primero fue realizado por Schwartz y Randall (2003) de Caltech. Estos sugirieron que, a pesar del bajo riesgo de un cambio climático abrupto, debido a su acción devastadora, este tema debería ser catapultado de medios puramente académicos a un debate dentro del alcance de la Seguridad Nacional Estadounidense. Posteriormente, el Centro de Análisis Naval (CNA) publicó un documento que tuvo un gran impacto, en ese momento, debido al consejo militar utilizado en la producción del texto: todo el personal militar de alto rango y con una amplia experiencia en el alto mando de los más variados en los Estados Unidos (CAMPBELL, 2008). El informe presentó, como primera conclusión, que “El cambio climático proyectado representa una seria amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos”. (CENTRO DE ANÁLISIS NAVALES, 2007, p. 6, traducción propia). Poco después, recomendaron que “Las consecuencias del cambio climático con respecto a la Seguridad Nacional deberían integrarse plenamente en las estrategias de Seguridad Nacional y Defensa Nacional”. (CENTRO DE ANÁLISIS NAVALES, 2007, p. 7, nuestra traducción).

Del mismo modo, el cambio en el estado del medio ambiente de una variable de fondo al primer plan de la Seguridad Nacional se produjo gradualmente, en gran parte debido a la creciente conciencia ambiental de la opinión pública (BUZAN; HANSEN, 2009).

Porter (1995, p.221) señala que el presidente Bush fue el primero en mencionar el tema de la seguridad ambiental como uno de los objetivos de la seguridad nacional estadounidense. Sin embargo, el primer gobierno que realmente se preocupó por los efectos del cambio climático en la seguridad nacional fue el del presidente Clinton. Según Levy (1995), el artículo de Robert Kaplan, *The Coming Anarchy*, lo influyó mucho. Su cita fue “[...] prácticamente obligatoria para los miembros de su gabinete que comparecían ante el Congreso”. (LEVY, 1995, p.35, traducción propia). Según Kaplan (1994), el crecimiento demográfico, la propagación de enfermedades, la deforestación, la erosión y la contaminación del suelo, la escasez del agua y, posiblemente, el aumento del nivel del mar en regiones superpobladas con producción agrícola costera serían los principales desafíos posteriores a la Guerra Fría de la política externa, a partir de los cuales podrían surgir otras amenazas, como guerras por los recursos naturales o conflictos étnicos y religiosos. Para llegar a esta hipótesis, Levy también utilizó el trabajo de Homer-Dixon (1991), que presentó una serie de evidencias históricas contemporáneas, a nivel regional y de la sociedad, para demostrar que “[...] la acción progresiva y continua de la degradación ambiental aumenta el grado de perturbación social [...]”. (HOMER-DIXON, 1991, p. 116, traducción propia) más allá de la capacidad de los políticos de intervenir para evitar conflictos. Además, este autor señala que los países pobres serían los más vulnerables y, por lo tanto, los más afectados por los conflictos, ya que no tendrían los recursos financieros, materiales e intelectuales para minimizar los impactos indeseables de los cambios climáticos. Más recientemente, Hsiang,

Burke y Miguel (2013) y Schleussner et al. (2016), en estudios mucho más sólidos, corroboraron las observaciones de Homer-Dixon (1991) al relacionar los cambios climáticos con el aumento de conflictos a nivel global y de países afectados por divisiones étnicas, respectivamente.

Después del gobierno de Clinton, solo otro demócrata, el Presidente Obama, tomó en serio la amenaza del cambio climático para la Seguridad Nacional. Por medio de varias órdenes ejecutivas, se tomaron medidas concretas para aumentar la capacidad de recuperación de las nuevas obras de infraestructura del gobierno, como puentes y bases militares para futuros eventos climáticos extremos (THE WHITE HOUSE, 2015).

En Brasil, solo se llevó realmente en consideración el tema ambiental a partir de la Política de Defensa Nacional (PND), del 2005, del Presidente Lula, que ya en sus preámbulos indica, en el punto 1.3, que “[...] el concepto de seguridad se expandió, cubriendo los campos político, militar, económico, social, ambiental [...]”. El mismo rebatimiento se encuentra en Brasil (2012) en el ítem 2.3, pero desaparece en Brasil (2016). La Política Nacional de Defensa (PND) (BRASIL, 2005) también presenta la declaración de que “El tema ambiental sigue siendo una de las preocupaciones de la humanidad”, lo que se repite en el 2012 en el punto 3.4, pero desaparece en la PND, en el 2016, (BRASIL, 2016). Finalmente, la PND (BRASIL, 2005), en el ítem 4.4, y la PND (BRASIL, 2012), en el ítem 5.4, indican que el desarrollo y la integración de la región amazónica dependen de la explotación sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Sin embargo, en la PND (BRASIL, 2016), en los puntos 2.3.4 y 3.2.X, amplía este concepto cuando incluye la importancia de la sostenibilidad para todo el país. En el gobierno de Dilma, el tema del cambio climático surge por primera vez (ítem 3.5). Sin embargo, este evento solo se asoció con sus consecuencias sociales en la PND del 2012 (BRASIL, 2012). La PND (BRASIL, 2016) amplía, en el ítem 2.3.5, las consecuencias del cambio climático, al agregar temas ambientales, sociales, económicos y políticos. Aun así, a pesar de ser mencionado en los entornos nacionales e internacionales descritos, no se distinguió la emergencia, en ninguna de las PND analizadas, de Objetivos Nacionales de Defensa contundentes y directos sobre cómo el gobierno brasileño tiene la intención de enfrentar la amenaza global del cambio climático.

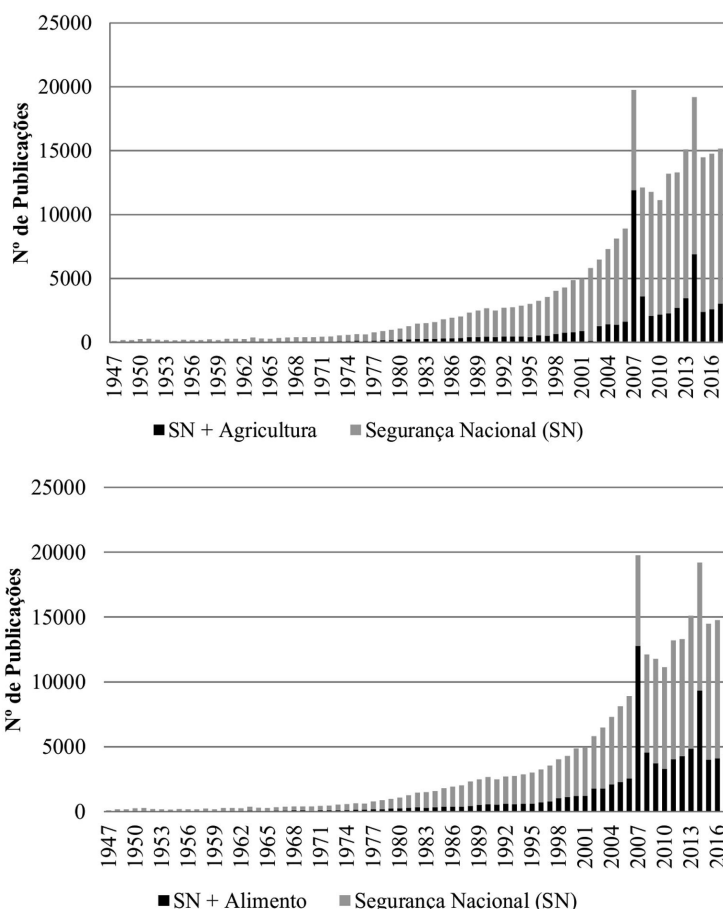
3 NUEVOS TEMAS ASOCIADOS A LA SEGURIDAD NACIONALES EN EL MUNDO: SEGURIDAD ALIMENTARIA

De todos los posibles impactos estudiados internacionalmente con el cambio climático, el más citado y temido está relacionado con la producción de alimentos (FAO, 2008; FAO, 2017; PORTER et al., 2014). Los procesos de producción pecuaria, forestal y pesquera son extremadamente sensibles al clima. En consecuencia, cualquier variación climática, especialmente aquellas basadas en el aumento de la frecuencia de eventos extremos, tiene un efecto inmediato (PORTER et al., 2014). Como resultado, varios países comenzaron a ver el fuerte vínculo entre los alimentos, la seguridad alimentaria y la Seguridad Nacional.

En otras palabras, la mayoría de los países comenzaron a comprender que el derecho del hombre a una cantidad adecuada y nutritiva de alimentos era una condición básica para la estabilidad y la seguridad de una nación (BEREUTER; GLICKMAN, 2017; ECHOLS, 2016).

Para resaltar este hallazgo, se realizó un análisis bibliométrico utilizando el programa *Dimensions*¹. El término “*National Security*” “ se buscó solo y acompañado (+) por los términos *Agriculture* y *Food*. La encuesta se realizó a partir de 1947, cuando el gobierno estadounidense promulgó el *National Security Act* (ROMM, 1993; STUART, 2008), hasta 2017. Los resultados se muestran en la Figura 1.

Figura 1 - Resultados del estudio bibliométrico en el programa Dimensions, en los períodos de 1947 al 2017, que incluye los términos “national security” (Seguridad Nacional – SN) agriculture (agricultura) y food (alimento)



Fuente: LOS AUTORES, 2019.

1 Disponible en: <https://app.dimensions.ai/>

De inicio, parece que hubo un aumento significativo en las publicaciones relacionadas con el término “Seguridad Nacional” en los últimos años, con picos en el 2007 y 2014 cuando se superó el nivel de 19,000 publicaciones. La asociación de este término con “agricultura” y “alimentación” es relativamente estable, en el período de 1947 al 2017, con una participación en alrededor de unos 20% y 25%, respectivamente, en relación con el total de citas relacionadas con la Seguridad Nacional (Figura 1). Aquí, también, hubo un aumento en los años 2007 y 2014, donde el término “agricultura” se asoció con los 60% y 36%, respectivamente, de las citas en la Seguridad Nacional y el término “alimentos” se asoció con los 65% y 49%, respectivamente, de citas en Seguridad Nacional (Figura 1). Es probable que estos resultados estén relacionados con la crisis económica mundial que comenzó en el 2007. La crisis del *subprime* estadounidense, también conocida como la crisis inmobiliaria de los Estados Unidos (CLAPP; HELLEINER, 2012), desencadenó una serie de turbulencias en el mercado financiero mundial, que ha afectado el costo de la comida desde entonces.

En el entorno internacional, a principios de la década de 1990, Korany, Noble y Brynen (1993), basados en una encuesta de periódicos especializados y documentos árabes oficiales, indicaron que el miedo causado por la inseguridad alimentaria era similar al miedo generado por las guerras regionales, con un detalle: la escasez de alimentos representaba una amenaza inmediata y de impacto diario.

Cai y Smit (1995) observaron que la producción de alimentos en China se vería fuertemente afectada por el cambio climático, amenazando el futuro de la Seguridad Nacional china. Esta preocupación por la inseguridad alimentaria llevó a China, en el 2015, a incluir un artículo (nº 22) sobre seguridad alimentaria en la Ley de Seguridad Nacional (WOOD, 2017).

Sedik, Sotnikov y Wiesmann (2003) indicaron que los Estados Unidos y la Unión Europea donaron US\$ **1.5 billones de dólares** para garantizar la seguridad alimentaria de la recién creada Federación de Rusia en 1998. En el 2010, una grave sequía afectó una vez más a la Federación de Rusia (KRAMER, 2010). Por lo tanto, la seguridad alimentaria se insertó en el contexto de la estrategia de seguridad nacional rusa en el 2015, principalmente en los artículos 52 y 54 (RUSSIAN FEDERATION PRESIDENTIAL EDICT 683, 2015)

Fue en este escenario que surgió el término “Seguridad Alimentaria” (*Food Security*), cuya definición más aceptada por la mayoría de los autores (FAO, 2003) es la definida en el Plan de Acción nº. 1 derivada de una reunión patrocinada por la FAO en 1996 (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 1996, traducción propia): “La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias para una vida activa y saludable.” Por lo tanto, la seguridad alimentaria se puede evaluar de acuerdo con cuatro dimensiones categóricas (FOOD

AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2006; CHANG; HSIU, 2011): disponibilidad, acceso y consumo / uso, que se relacionan con el flujo de alimentos y, finalmente, estabilidad, que representa la dimensión temporal. (GROSS *et al.*, 2000; FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2006). En Brasil, la seguridad alimentaria se definió oficialmente por el artículo 3 de la Ley N ° 11.346, de 15 de septiembre de 2006:

La seguridad alimentaria y nutricional consiste en la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a los alimentos de cualidad, y en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimentarias promotoras de la salud que respeten la diversidad cultural y que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenibles. BRASIL, 2006, p.1).

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2017) señala que aproximadamente uno de cada seis habitantes del planeta puede considerarse desnutrido. Y más del 40% de ellos viven en Asia, la región con las tasas de crecimiento demográfico más altas del mundo. En consecuencia, la combinación de estos dos factores requiere que la producción mundial de alimentos aumente en un 40%, hasta 2020, y en un 70%, hasta 2050 (GRANT, 2012; MUTEIA, 2012) para garantizar la disponibilidad de alimentos en el futuro.

Más del 50% de la ingesta de calorías en el consumo humano se deriva, básicamente, de tres tipos de cereales: trigo, maíz y arroz (AWIKA, 2011), que, por lo tanto, también son los cereales más cultivados. De esta manera, analizó la capacidad de suministro de alimentos a nivel mundial en base a datos sobre las existencias totales de cereales. Han aumentado en el mundo desde la última crisis del 2007/2008 (ORGANIZACIÓN DE ALIMENTOS Y AGRICULTURA, 2018), pasando de 448 a 748 millones de toneladas (Tabla 1). Una buena parte de ellos se encuentran en China y países desarrollados, que almacenan alrededor de 508 millones de toneladas, lo que representa el 71% del total mundial. Sin embargo, las existencias de China son de carácter estratégico, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria china durante un año (KUTELEVA, 2016; WOOD, 2017), en un país en el que el consumidor de bienes de consumo de clase media aumenta año tras año. Y la situación se vuelve más complicada cuando se piensa que el consumo de cereales, actualmente, no se produce solo con fines de consumo humano, sino que también compite con la alimentación animal (producción de proteínas porcinas y avícolas, principalmente) y con la producción de biocombustibles, especialmente en los Estados Unidos (BROWN, 2011).

Tabla 1 - Datos mundiales sobre producción, consumo y estocaje de cereales entre los años agrícolas 2007/2008 a 2017/2018

| Año Agrícola | Producción | Utilización | Inventario ¹ | Consumo por mes | Meses garantizados (Inventario) |
|--------------|--------------------|-------------|-------------------------|-----------------|---------------------------------|
| | <i>millón tons</i> | | | | |
| 2007/08 | 2.131,4 | 2.128,1 | 447,7 | 177,3 | 2,5 |
| 2008/09 | 2.292,9 | 2.194,6 | 533,4 | 182,9 | 2,9 |
| 2009/10 | 2.258,3 | 2.220,1 | 569,7 | 185,0 | 3,1 |
| 2010/11 | 2.246,7 | 2.269,9 | 542,5 | 189,2 | 2,9 |
| 2011/12 | 2.339,5 | 2.311,3 | 563,7 | 192,6 | 2,9 |
| 2012/13 | 2.291,4 | 2.318,0 | 546,2 | 193,2 | 2,8 |
| 2013/14 | 2.522,4 | 2.429,5 | 610,3 | 202,5 | 3,0 |
| 2014/15 | 2.569,6 | 2.499,6 | 676,8 | 208,3 | 3,2 |
| 2015/16 | 2.540,0 | 2.521,5 | 691,3 | 210,1 | 3,3 |
| 2016/17 | 2.611,2 | 2.572,9 | 720,0 | 214,4 | 3,4 |
| 2017/18 | 2.645,8 | 2.612,3 | 748,2 | 217,7 | 3,4 |

1. El inventario de un año no será la diferencia entre la producción y el consumo pues también debe considerarse el estocaje del año anterior.

Fuente: FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2018. ²

Otro hecho interesante está relacionado con el tiempo de consumo que los inventarios perduran en caso de una emergencia alimentaria mundial como resultado de la caída de la producción, por ejemplo, debido a eventos climáticos extremos, como sequías prolongadas, tormentas durante el tiempo de cosecha, etc. El trabajo de Brown (1977, p.26) indicó que las reservas mundiales de granos variaron, en el período de 1960 a 1978, alrededor de 40 a 110 días de necesidades de consumo global. El cuadro 1 muestra que, en un período más reciente, entre el 2007 y 2017, las reservas oscilaron entre 75 y 102 días. Es decir, a pesar de que las reservas de granos han crecido nominalmente, el margen de seguridad en los últimos 57 años no ha aumentado, lo que probablemente esté relacionado con las tasas de crecimiento demográfico mundial. Esto es particularmente preocupante cuando se considera la fragilidad de los sistemas agrícolas del mundo ante los desastres.

² Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/Cereal_supply_and_demand_data_may.xls. Acceso en: 01 abr. 2018.

En este contexto, se puede ver otra dimensión de la seguridad alimentaria, la accesibilidad en términos de costos. El mundo es cada vez más vulnerable a los precios altos y volátiles (MUTEIA, 2012). En el pasado, las mayores crisis de precios fueron causadas por una combinación de factores como los altos precios del petróleo y los desastres naturales en las áreas de producción. Pero con la entrada de grandes corporaciones en el comercio agrícola, la especulación comercial hizo que la variación de precios sea menos predecible (MUTEIA, 2012). Se puede tomar como ejemplo los países productores de petróleo del Golfo Pérsico. Su percepción siempre ha sido que los recursos financieros recaudados por la venta de un barril de petróleo serían suficientes para compensar las importaciones de alimentos (WOERTZ, 2013). Sin embargo, la crisis del 2007/2008 demostró que los países que tradicionalmente exportaban alimentos, como Argentina y Rusia, impusieron restricciones a esta exportación para garantizar su propia seguridad alimentaria (BROWN, 2011). En otras palabras, “los países del Golfo ahora enfrentan el espectro de que algún día no podrán garantizar suficientes importaciones de alimentos a cualquier precio [...]” (WOERTZ, 2013, p. 3, traducción propia). Además, no se puede comparar el impacto del aumento en el trigo, que ocurrió en el 2010, entre un estadounidense y un indio, por ejemplo. En el primer caso, el gasto en alimentos representa menos del 10% de su salario. Por lo tanto, un aumento del 5-10% representa, como máximo, una molestia. Pero para un indio, que gasta alrededor del 40-50% de sus beneficios en comida, esto es una calamidad (BROWN, 2011).

Es interesante observar que, en Brasil, las Políticas de Defensa Nacional (BRASIL, 1996b; BRASIL, 2005; BRASIL, 2012; BRASIL, 2016) no mencionan la seguridad alimentaria. A pesar de esto, el gobierno brasileño creó, en el 2006, el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - SISAN (BRASIL, 2006) que llegaría a ser regulado por el Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. En este decreto, el gobierno federal instituyó y definió las pautas y objetivos de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PNSAN (BRASIL, 2010). Aun así, vale la pena enfatizar que, a pesar de la fortaleza brasileña como productor y exportador de alimentos, nuestro país no está exento de problemas de suministro. En mayo del 2018, Brasil atravesó una huelga de camioneros que duró alrededor de diez días (CANDIDO; SANTOS; ROLIM TAVARES, 2019). Esta crisis reveló la fragilidad y la vulnerabilidad de todo el sistema de almacenamiento y distribución de alimentos, trayendo nuevamente el fantasma del racionamiento de alimentos, como era común en los años sesenta y ochenta.

4 CONTRIBUCIONES DEL AGRONEGOCIO BRASILEÑO A LAS CUESTIONES DE DEFENSA, SEGURIDAD Y DESARROLLO

Considerando, entonces, la producción de alimentos como un tema básico y actual de la Seguridad Nacional, ¿cuál es la importancia de la agricultura en el contexto de la defensa, la seguridad y el desarrollo brasileños?

La agricultura, en Brasil, desde su descubrimiento hasta hace 40 años, se puede resumir simplemente en una serie de ciclos de monocultivo con el fin de abastecer el mercado exterior: la caña de azúcar, desde el siglo XVI hasta finales del siglo XVIII, cuando se perdió la competitividad para las colonias holandesas en el Caribe; y café, desde el siglo XVIII hasta los años 30 del siglo XX, debido a la crisis económica mundial de 1929 (NAVARRO; BUAINAIN, 2018). Sin embargo, no se puede olvidar que estas dos culturas fueron la principal expresión económica del Poder Nacional en ese momento, siendo responsables por los primeros contornos de la sociedad brasileña. Además, indirectamente, fue el interés holandés en la caña de azúcar lo que llevó a la invasión holandesa de Pernambuco en 1630.

El perfil del productor rural a principios del siglo XX era el de un pequeño productor acosado por las grandes propiedades de tierra, que practicaban la agricultura de subsistencia (GALERA, 2017) y sin ningún tipo de apoyo gubernamental (ALVES; CONTINI; GASQUES, 2008). De ahí la dependencia brasileña de las importaciones de alimentos y nuestras constantes crisis de suministro.

En el período 1965-1980, según Delgado (2001), las ideas de Delfim Neto y su equipo de la Universidad de São Paulo (USP) comenzaron a influir en el desarrollo agrícola brasileño. Para ellos, la respuesta a la expansión del sector agrícola estaría en la integración técnica-agricultura-industria, como lo define Delgado (2001). Se caracterizaría por el uso creciente de: insumos, como fertilizantes, agroquímicos, semillas mejoradas, etc.; la mecanización agrícola; y la integración entre la producción primaria de alimentos, materias primas y diversos sectores industriales.

Alves, Contini y Gasques (2008, p. 70) destacan la importancia de tres políticas en este contexto: crédito subsidiado, principalmente para la compra de insumos modernos y financiamiento de capital; extensión rural; e investigación agrícola.

La tendencia en los últimos 40 años ha sido un crecimiento sistemático en la producción de los cultivos brasileños, que se ha ocurrido, principalmente, debido al aumento de la productividad. Según la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) (2018), la producción de granos en Brasil, entre 1976/1977 y 2017/2018, por ejemplo, aumentó de, aproximadamente, 46.9 a 227.8 millones de toneladas, mientras que el área plantada aumentó de aproximadamente 37.3 a 61.7 millones de hectáreas. O sea, el aumento de la productividad de la tierra fue el principal responsable del aumento de la producción y no del aumento del área cultivada. Estos datos sugieren, entonces, un efecto de “ahorro de tierra” de 119.4 millones de hectáreas, obtenido de la hipotética necesidad de un área cultivada con la productividad de 1976/1977 (1258 kg ha⁻¹) para alcanzar la producción del 2017/2018 (estimada en 181.1 millones de hectáreas), que se ha descontado del área realmente cultivada en el 2017/2018.

La misma lógica se aplica a la producción de carne que, en el período de 1990 al 2016, tuvo un aumento del 252% en la producción de carne de cerdo, del 448%

en las aves de corral y del 85% en el ganado bovino (EMPRESA BRASILEÑA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUÁRIA, 2019), sin incrementos significativos en el área de producción. Por lo tanto, en el 2018, la agricultura representó el 21.1% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, con el 29.8% del PIB agrícola debido a las industrias y el 41.2% al sector de servicios (CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EM ECONOMÍA APLICADA; CONFEDERACIÓN DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE BRASIL, 2018). En el 2018, la agropecuaria representó el 20% de los empleos (CEPEA, 2018) y el 42% de las exportaciones (BRASIL, 2018a). Con eso, es legítimo afirmar que nuestra seguridad alimentaria solo se logró con los recientes desarrollos técnico-científicos en la producción agrícola. Esto se logró con un enfoque en la tecnología. Alves *et al.* (2012) corroboran la declaración anterior al señalar, con base en los Censos Agrícolas de 1995/1996 al 2006, que el factor tecnológico, por separado, fue el que más contribuyó al crecimiento de la producción (50.6 y 67.4%, respectivamente), en detrimento de los factores laborales y de tierras.

Otro sesgo de la contribución de los agronegocios al desarrollo nacional se refiere a su uso como parte de la estrategia de la política exterior brasileña. Se firmaron varios proyectos de cooperación en el área agrícola entre Brasil y los países africanos y latinoamericanos, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y de la Agencia de Cooperación Brasileña (ABC), especialmente durante el período del Presidente Lula (SANTOS, 2013; SOUZA, 2012)

Estas alianzas Sur-Sur, así construidas, le permitieron a Brasil obtener apoyo en un intento de influir en la agenda de los regímenes internacionales y reducir las asimetrías en las relaciones exteriores con las potencias (MILHORANCE, 2013; SANTOS, 2013). Un ejemplo de esto fue el liderazgo de Brasil en la coalición de países en desarrollo en negociaciones comerciales en el 2003, lo que llevó al rechazo de la propuesta conjunta de los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) en Doha (LIMA; CASTELAN, 2012). En este contexto, otro hecho notable se refiere a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Gran parte del papel global del gobierno brasileño en la lucha contra el cambio climático se debió a los agronegocios debido a los objetivos brasileños propuestos para controlar la emisión de gases de efecto invernadero (LIMA, 2015).

Dada la gran participación de las agroindustrias en las cinco expresiones del Poder Nacional, a saber: política, económica, psicosocial, militar y científico-tecnológica (ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA, 2018), podría ser estratégico establecer su importancia en la Política y Estrategia Nacional de Defensa Nacional. No es el caso proporcionar ningún tipo de intervención por parte del Ministerio de Defensa (MD) en el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA), sino que extender la relación entre el MD y el MAPA más allá de la mera "Inspección de fronteras para prevenir la propagación de enfermedades en Brasil". (BRASIL, 2016, p. 134). Las alianzas con instituciones técnico-científicas en el área agrícola serían esenciales para analizar los principales indicios y tendencias, anticipar transformaciones disruptivas y prevenir

posibles problemas, en particular, en el área de *ciberataques*, barreras técnicas para la exportación de productos agrícolas brasileños, agroterrorismo, adquisición de tierras por extranjeros, dependencia de insumos externos y falta de existencias estratégicas (PÉREZ, 2018). En este sentido, sería muy interesante aumentar la relación entre los Sistemas de Inteligencia Estratégica del MAPA, a través de la Corporación Brasileña de Investigación Agrícola (Embrapa) y la Secretaría de Defensa Agrícola (SDA), con los principales *Think Tank* del Ministerio de Defensa. En este contexto, quizás un punto de partida sería llevar a cabo un ejercicio de Planificación Estratégica que establezca una visión macro más allá del riesgo económico. Sería esencial evaluar escenarios en los que la agricultura nacional pudiera verse amenazada o incluso representara una amenaza para los intereses de otras naciones, ya sea por el bien de la soberanía alimentaria o por la mera cuestión de la competencia por los mercados internacionales.

5 CONCLUSIÓN

La Revolución Verde, que ocurrió poco después de la Segunda Guerra Mundial, dio la falsa impresión de que había una solución para la inadecuación malthusiana entre el crecimiento humano y la producción de alimentos. Sin embargo, las recurrentes crisis de suministro que se han producido desde la década de 1970 han reavivado la sensación de inseguridad alimentaria. En particular, la última crisis, que ocurrió entre los años 2007/2008, puso a prueba el efecto compensatorio ejercido por el comercio internacional: los países que tenían producción para vender, no querían correr el riesgo de quedarse sin existencias. El escepticismo general sobre la globalización también contribuye a este escenario actual, en el que se prevén nuevas barreras para el comercio mundial.

Con esto, la idea de la autosuficiencia se destaca en todas las áreas, especialmente en aquellas relacionadas con la alimentación humana e indirectamente animal. Pero, es lógico que no todas las naciones puedan alcanzar este nivel. En este contexto, Brasil aparece como uno de los pocos países que aún puede aumentar su producción de alimentos debido a la cantidad de tierra y agua (de las lluvias) adecuadas para uso agropecuario, sin la necesidad de deforestación (BRUINSMA, 2011; ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, 2016). Es suficiente incorporar las áreas degradadas de pastos mal conducidos al sistema productivo. Sin embargo, esta oportunidad, derivada de nuestro vigor, desemboca en fuertes amenazas para el desarrollo y, en última instancia, para la soberanía nacional disfrazada de diferentes maneras y fuentes.

China, quizás, sea la mejor traducción de todos los riesgos que corre Brasil. Actualmente, es el principal socio comercial de este país. La agroindustria aporta poco más del 25% de las exportaciones brasileñas a China, principalmente en

soya (grano y salvado), carne de pollo y de bovino, azúcar, celulosa y café (BRASIL, 2018b; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2019).

Sin embargo, para lograr su Seguridad Alimentaria, China ha actuado a nivel mundial en varias áreas. Primero, ha comprado y almacenado grandes cantidades de grano (KUTELEVA, 2016; WOOD, 2017), así como ha comprado tierras, especialmente en África Oriental, para asegurar nuevas áreas de producción y entrega de alimentos (BROWN, 2011; DEININGER; BYERLEE, 2011; NALLY, 2015). Las empresas chinas ya demostraron interés, también, en flexibilizar la legislación sobre la venta de tierras a extranjeros en Brasil (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010; REUTERS, 2016). Además de esta estrategia, las compañías chinas vienen comprando varias compañías brasileñas y multinacionales, principalmente en el área de producción de semillas, pesticidas y procesamiento, dándoles la posibilidad de controlar los medios de producción agrícola en el mundo y, especialmente, en Brasil (AMORIM, 2017; BARRUCHO, 2017; HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG et al., 2017; SEGALLA, 2018ab). Finalmente, China viene presentándose como el principal proveedor de servicios de infraestructura en el mundo y, en un futuro cercano, en Brasil, lo que, obviamente, incluye todos los tipos de transporte. Esto ciertamente influirá en la logística de distribución de alimentos, permitiendo a las empresas chinas la obtención de concesiones de uso e impuestos que pueden exceder décadas en Brasil.

Como se señala en el presente trabajo, países como Estados Unidos, Rusia y China, invocan la Seguridad Nacional para defender su Seguridad y Defensa Alimentaria. En consecuencia, es necesario basar al Gobierno Brasileño con una lista de escenarios futuros que ayuden a nuestros principales gerentes (p. Ej., En las áreas de Economía, Planificación y Casa Civil) en la toma de decisiones en el área agropecuaria que no sea solo la venta. En este contexto, los principales *Think Tank* del Ministerio de Defensa, y debido a los diversos cursos que realizan, deberían encabezar un ejercicio de planificación estratégica, centrándose en las agroindustrias, con el objetivo de proteger los recursos terrestres, las aguas continentales y el espacio aéreo como factor de desarrollo de nuestro país.

REFERENCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v.16, n.1, 2010. p. 220-250.

ALVES, E.R. de A.; CONTINI, E.; GASQUES, J.G. Evolução da produção e produtividade da agricultura brasileira. In: ALBUQUERQUE, A. C. S.; SILVA, A. G. da. (ed.). *Agricultura tropical: quatro décadas de inovações tecnológicas, institucionais e políticas*. Brasília: Embrapa, 2008. v.1, cap. 2, p. 67-99.

ALVES, E. R. de A. *et al.* Um modelo de produção para a agricultura brasileira e a importância da pesquisa da Embrapa. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, ano 21, n. 4, p.35-59, 2012.

AMORIM, L. Investida chinesa no Brasil vai de sementes a hospitais. *Exame*, São Paulo, 2 dez. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/de-sementes-a-hospitais-a-investida-chinesa-no-brasil/>. Acesso em: 19 jul. 2018.

ASPIN, L. *Report on the Bottom-Up review*. Washington, DC: Department of Defense. 1993.

AWIKA, J.M. Major cereal grains production and use around the world. In: AWIKA, J.M.; PIIRONEN, V.; BEAN, S. *Advances in cereal science: implications to food processing and health promotion*. Washington, DC: American Chemical Society, 2011. p. 1-13.

BARRUCHO, L. O raio-X dos investimentos da China no Brasil. *BBC Brasil*, São Paulo, 31 ago. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41088186>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BEREUTER, D.; GLICKMAN, D. *Stability in the 21st Century: global food security for peace and prosperity*. Chicago: Chicago Council on Global Affairs. 2017. Disponível em: https://digital.thechicagocouncil.org/Global/FileLib/Global_Food_and_Agriculture/Stability_in_the_21st_Century_March17.pdf. Acesso em: 2 abr. 2018.

BOOTH, K.; VALE, P. Security in Southern Africa: after Apartheid, beyond realism. *International Affairs*, Londres, v. 71, n. 2, p. 285-304, 1995.

BRASIL. Decreto nº 5484 de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras Providências. *Diário Oficial União*: seção 1, Brasília, DF, p. 5, 1 jul. 2005.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 6, 26 ago. 2010.

BRASIL. Lei nº 38, de 4 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 13977, 28 jun. 1935.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 set. 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Comércio e Relações Internacionais. *Balança comercial brasileira e balanço comercial do agronegócio*: 1997 a 2018. Brasília, DF, MAPA, 2018a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/relacoes-internacionais/documentos/estatisticas-do-agronegocio/SERIEHISTORICABCARESUMIDA19972018.xls> Acesso em: 26 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Doutrina Militar de Defesa*. Brasília, DF: MD, 2007. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51_m_04_doutrina_militar_de_defesa_2a_ed2007.pdf. Acesso em: 16 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política de Defesa Nacional. Estratégia de Defesa Nacional*. Brasília, DF: MD, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa. Estratégia de Defesa Nacional*. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º), 2016. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf. Acesso em: 29 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *China se destaca como principal parceiro comercial do Brasil em 2017*. Brasília, DF: MDIC, 2018b. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/editoria/economia-e-financas/2018/02/china-se-destaca-como-principal-parceiro-comercial-do-brasil-em-2017>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BROWN, L.R. *Redefining National Security*. Worldwatch Paper 14. Washington, DC: Worldwatch Inst., 1977.

BROWN, L.R. The New Geopolitics of Food. In: GERWIN, M. (ed.). *Introduction to food sovereignty: food and democracy*. Cracóvia: Alliance of Associations Polish Green Network, 2011. p. 23-30.

BRUINSMA, J. The resources outlook: by how much do land, water and crop yields need to increase by 2050? In: CONFORTI, P. (ed.). *Looking ahead in world food and agriculture: perspectives to 2050*. Rome: FAO. 2011. cap. 6, p. 233-278.

BUZAN, B. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post cold war era*. Brighton: Wheatsheaf Books. 1983.

BUZAN, B. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, Londres, v. 67, n. 3, p. 431-451, 1991.

BUZAN, B.; HANSEN, L. *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CAI, Y.; SMIT, B. Sensitivity and adaptation of Chinese agriculture under global climate change. *Acta Geographica Sinica*, Beijing, v.51, n.3, p.202–212, 1996. Disponível em: http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTotal-DLXB603.001.htm. Acesso em: 21 abril 2018.

CAMPBELL, K.M. (ed.). *Climatic cataclysm: the foreign policy and national security implications of climate change*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2008.

CANDIDO, R.L.; SANTOS, V.E. da S.; ROLIM TAVARES, F.B. The economic impact of truckers' strike: a legal, fatamatic and economic analysis of the events. *Research, Society and Development*, Itabira, v. 8, n. 1, p.1-15 2019.

CENTER OF NAVAL ANALYSIS CORPORATION. *National security and the threat of climate change*. [Alexandria, VA]: CNA Corp. 2007.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. *PIB do Agronegócio Brasileiro*. Piracicaba: CEPEA, 2018. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso em: 26 mar. 2019.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. *Mercado de Trabalho do Agronegócio*. Piracicaba: CEPEA, 2018. Disponível em: [http://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Planilha_Mercado_Trabalho_SITE%20\(3\).xlsx](http://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Planilha_Mercado_Trabalho_SITE%20(3).xlsx). Acesso em: 26 mar. 2019.

CHANG, C.-C.; HSIU, S.-H. Food Security - Global Trends and Region Perspective with Reference to East Asia. In: AAEA & NAREA JOINT ANNUAL MEETING, Pittsburgh, 2011. Pennsylvania. *Proceedings [...]* Pennsylvania: Agricultural & Applied Economics Association, 2011. Disponível em: http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/103418/2/AAEA_12725_Food_Security.pdf. Acesso em: 31 mar. 2018.

CHINA compra terras no Brasil. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 3 ago. 2010. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,china-compra-terras-no-brasil-imp-,589697> . Acesso em: 19 jul. 2018.

CLAPP, J.; HELLEINER, E. Troubled futures? The global food crisis and the politics of agricultural derivatives regulation, *Review of International Political Economy*, Londres, v. 19, n. 2, p. 181-207, 2012.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (Brasil). *Séries históricas de produção*. Brasília, DF: CONAB, 2018. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252>. Acesso em: 1 abr. 2018.

CRANE, K.; GOLDTHAU, A.; TOMAN, M.; LIGHT, T.; JOHNSON, S.E.; NADER, A.; RABASA, A.; DOGO, H. *Imported Oil and US National Security*. Santa Monica: RAND Corporation, 2009.

DEININGER, K.; BYERLEE, D. *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*. Washington, DC: The World Bank, 2011.

DELGADO. G.C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 157-172, 2001.

DELGADO. G.C. *Estoques governamentais de alimentos e preços públicos*. Brasília, DF: IPEA, 1995.

ECHOLS, M.A. Right to food, national security and trade: resolving regime conflicts. *Journal of International Law & Foreign Affairs*, Los Angeles, v. 20, p. 163-228, 2016.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA. *Carne em números*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.embrapa.br/qualidade-da-carne/carne-em-numeros>. Acesso em: 27 mar. 2019.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). *Fundamentos do poder nacional*. Rio de Janeiro: ESG, 2018.

FERNANDES, A.S. A reformulação da doutrina de segurança nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. *Antíteses*, Londrina, v. 2, n. 4, p. 831-856, 2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *Declaration on world food security*. Rome: FAO, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM>. Acesso em: 14 abr. 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *Climate change and food security: a framework document*. Roma: FAO, 2008.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Crop prospects and food situation*. Roma: FAO, 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Food security: policy brief*. Roma: FAO, 2006.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The future of food and agriculture: trends and challenges*. Roma: FAO, 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Trade reforms and food security: conceptualizing the linkages*. Roma: FAO, 2003.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. Indicador de Comércio Exterior. *ICOMEX*, Rio de Janeiro, n. 21, jan. 2019.

GALERA, V. As duas faces de Jeca Tatu, o anti-herói rural. *Globo Rural*, São Paulo, 8 set. 2017. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Cultura/noticia/2017/09/duas-faces-de-jeca-tatu-o-anti-heroi-rural.html>. Acesso em: 1 jun. 2018.

GORE, A. Earth's fate is the n. 1: National Security Issue. *Washington Post*, Washington, post's outlook section, 14 mai. 1989. Disponível em: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/10/12/AR2007101200827_pf.html. Acesso em: 11 abr. 2018.

GRANT, G. *Shocks and disruption: the relationship between food and security and national security*. Londres: The Henry Jackson Society, 2012. Disponível em: <http://henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2012/04/Shocks-and-Disruptions-The-Relationship-Between-Food-Security-and-National-Security.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

HANDL, G. *Declaration of the United Nations conference on the human environment (Stockholm declaration), 1972 and the Rio declaration on environment and development, 1992*. [Rome]: United Nations Audiovisual Library of International Law, 2012.

HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG *et al.* *KONZERNATLAS: fakten uber dier Agrar- und Lebensmittelindustrie*. [S. l.]: Heinrich-Böll-Stiftung, 2017.

HOGAN, M.J. *A cross of iron: Harry S. Truman and the origins of the national security state*. New York: Cambridge University Press, 1998.

HOMER-DIXON, T.F. On the threshold: Environmental changes as causes of acute conflict. *International Security*, Cambridge, v. 16, n. 2, p. 76-116, 1991.

HSIANG, S.M.; BURKE, M.; MIGUEL, E. Quantifying the influence of climate on human conflict. *Science*, Washington DC, v. 341, n. 6151, p.1-7, 2013.

KAPLAN, R.D. The Coming Anarchy: how scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet. *The Atlantic*, fev. 1994. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>. Acesso em: 1 maio 2018.

KORANY, B.; NOBLE, P.; BRYNEN, R. *The many faces of national security in the arab world*. New York: St. Martin's Press, 1993.

KRAMER, A.E. Russia, Crippled by Drought, Bans Grain Exports. *The New York Times*, New York, 5 ago. 2010. Disponível em: https://www.nytimes.com/2010/08/06/world/europe/06russia.html?_r=1&th=&emc=th&page. Acesso em: 26 mai. 2018.

KUTELEVA, A. China's food security situation: key issues and implications for Canada. *China Institute Occasional Paper Series*, Alberta, v. 3, n.1, p.3-4, 2016.

LEVY, M.A. Is the environment a national security issue?. *International Security*, Cambridge, v. 20, n. 2, p. 35-62, 1995.

LIMA, M.R.S. de.; CASTELAN, D.R. Os grandes países periféricos na política externa brasileira. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 9, p. 127-138, 2012.

LIMA, R.C.A. COP 21: o novo acordo de clima e a agricultura brasileira. *Agroanalysis*, São Paulo, v.35, n.3, p.29-31, 2015.

MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. ***Revista Brasileira de Política Internacional***, Brasília, DF, v.56, n.2, p.5-22, 2013.

MUTEIA, H. Segurança Alimentar no Contexto de uma Economia Sustentável. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.13, n.1, p.95-107. 2012. Disponível em: www.kas.de/wf/doc/7345-1442-5-30.pdf. Acesso em: 1 de abril de 2018

NAJITA, T. *Japan: the intellectual foundations of modern japanese politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1980.

NALLY, D. Governing precarious lives: land grabs, geopolitics, and 'food security'. *The Geographical Journal*, Londres, v. 181, n. 4, p. 340–349, 2015.

NAVARRO, Z.; BUAINAIN, A.M. The global driving of Brazilian agrarian development in the new century. In: BUAINAIN, A.M.; SOUZA, M.R. de; NAVARRO, Z. (ed.) *Globalization and agriculture: redefining unequal development*. Londres: Lexington Books, 2018. p. 9-30.

PÉREZ, D. V. *Agricultura como componente da estratégia de Segurança Nacional*. 2018. 93 f. Monografia (Especialização em Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2018.

PORTER, G. Environmental Security as a National Security Issue. *Current History*, Philadelphia, v. 94, n. 592, p. 218-222, 1995.

PORTER, J.R., XIE, L.; CHALLINOR, A.J. *et al.* Food security and food production systems. In: FIELD, C.B.; BARROS, V.R.; DOKKEN, D.J. *et al.* (ed.). *Climate Change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability: global and sectoral aspects - contribution of working group II to the fifth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2014 p. 485-533.

REUTERS. Mudança em regras atrairá avalanche de estrangeiros para comprar terras no Brasil. *Época Negócios*, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/07/mudanca-em-regras-atraira-avalanche-de-estrangeiros-para-comprar-terras-no-brasil.html>. Acesso em: 25 mar. 2019

RI Jr., A.D. O conceito de segurança nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à Ditadura Militar brasileira (1935-1985). *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 525-543, 2013.

ROMM, J.L. *Defining national security: the nomilitary aspects*. New York: Council on Foreign Relations, 1993. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=shxDOnuVcyYC&pg=PA1&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 8 abr. 2018.

RUDZIT, Z.T.; NOGAMI, O. Segurança e defesa nacionais: conceitos básicos para uma análise. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v.53, n.1, p.5-24, 2010. THE RUSSIAN Federation's National Security Strategy. Edict 683. Moscou: Russian Federation President, 2015. Disponível em: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>. Acesso em: 26 maio 2018.

SAMUELS, R.J. *"Rich nation, strong army": national security and the technological transformation of Japan*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

SANTOS, M. A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. *Análisis político*, Bogotá, v. 26, n. 77, p. 195-210, jan. 2013.

SARKESIAN, S.C.; WILLIAMS, J.A.; CIMBALA, S.J. *US national security: policymakers, processes, and politics*. 5 ed. Boulder: Lynne Rienner Pub., 2013.

SCHLEUSSNER, C-F.; DONGES, J.F.; DONNER, R.V.; SCHELLNHUBER, H.J. Armed-conflict risks enhanced by climate-related disasters in ethnically fractionalized countries. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Washington, DC, v. 113, n. 33, p. 9216-9221, 2016.

SCHWATRZ, P.; RANDALL, D. *An abrupt climate change scenario and its implications for United States National Security*. Pasadena: California Inst. of Tech. Pasadena Jet Propulsion Lab., 2003.

SEDIK, D.; SOTNIKOV, S.; WIESMANN, D. *Food Security in the Russian Federation*. Roma: FAO, 2003. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/007/y5069e/y5069e00.htm#Contents>. Acesso em: 26 maio 2018.

SEGALLA, A. A era das supermarcas no agronegócio. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 22 mar. 2018a. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/03/22/internas_economia,945846/mercado-s-a.shtml. Acesso em: 20 ago. 2018.

SEGALLA, A. Fusão de gigantes do setor aumenta preços no agronegócio. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 20 ago. 2018b. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/08/20/internas_economia,981346/fusao-de-gigantes-do-setor-aumenta-precos-no-agronegocio.shtml. Acesso em: 20 ago. 2018.

SNOW, D.M. *National security for a new era*. 5 ed. New York: Pearson Education, 2014.

SOUZA, A. de. M. e A. Cooperação para o desenvolvimento Sul-sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 9, p. 89-99, 2012.

STARES, P.B. Introduction. In: STARES, P.B. (ed.). *The New Security Agenda: a global survey*. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2001. Chap.1, p. 11-22.

STUART, D.T. *Creating the national security state: a history of the law that transformed America*. New Jersey: Princeton Univ. Press, 2008.

TANNO, G. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.25, n.1, p.49-80, 2003.

TAYLOR, M.D. The legitimate claims of national security. *Foreign Affairs*, New York, v. 52, n. 3, p. 577-594, Apr. 1974.

WHITE HOUSE. *Findings from select federal reports: the national security implications of a changing climate*. Washington, DC, White House, 2015. 11 p.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human development report 1990*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1990.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human development report 1994*. New York, Oxford: Oxford University Press. 1994.

WOERTZ, E. *Oil for food: the global food crisis and the middle east*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

WOOD, P. In a fortnight: food security and chinese “Comprehensive National Security”. *China Brief*, Washington DC, v. 17, n. 3, p. 1-3, 2017. Disponível em: <https://jamestown.org/program/food-security-chinese-comprehensive-national-security/>. Acesso em: 26 maio 2018.

Recebido em: out 2019

Aceito em: fev 2020