



Título del Trabajo:

BRASIL Y ARGENTINA FRENTE A LOS DILEMAS
DE LA SEGURIDAD REGIONAL

Autor:

Rodolfo López

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

Introducción

Con la redemocratización de los países del Cono Sur americano y de la Argentina y Brasil en particular los temas relacionados con la seguridad comienzan un proceso de redefinición que continúa hasta nuestros días.

Durante la guerra fría, todas las naciones del hemisferio estaban dominadas por un concepto único de defensa nacional, el estado de seguridad nacional, en el cual la competencia bipolar dictaba los términos de la política de defensa nacional. En América Latina, el estado de seguridad nacional resultó en la separación de las fuerzas armadas de las instituciones civiles de la sociedad y en la sobredeterminación del rol de los militares en las cuestiones nacionales y su papel en los asuntos internacionales. En nombre del anticomunismo, las fuerzas armadas de varios países sustituyeron a las autoridades civiles y tomaron el control del Estado implementando la Doctrina de la Seguridad Nacional, con lo cual las políticas de seguridad y defensa adoptó, perversamente, una mirada hacia el interior del Estado. Bajo estas condiciones, un debate nacional en torno a las cuestiones de política de seguridad y defensa, era ilusorio¹.

En el ámbito regional, la instauración del régimen militar argentino en 1976, coincidió con un profundo deterioro de las relaciones entre Argentina y Brasil, inspirado en las doctrinas geopolíticas y una visión realista de la política exterior, traducida en eventuales hipótesis de conflictos. Las abiertas intenciones de los respectivos gobiernos de conseguir la hegemonía en América del Sur, los esfuerzos desplegados por Argentina para mejorar su capacidad militar, incluidas las declaraciones sobre la capacidad de desarrollar armas nucleares, las posiciones divergentes en los dos países con respecto a Estados Unidos, y, en general sobre una serie de problemas internacionales, eran muestras de la anticipación de conflictos.

Cierta impaciencia de Brasil y la crisis de energía eléctrica, llevaron a sus dirigentes a desconocer los principios de "consulta previa" y de no causar "perjuicio sensible", como país de aguar arriba, con sus emprendimientos hidroeléctricos en el río Paraná.

Para Argentina, Itaipú representaba un paso gigantesco hacia la hegemonía brasileña; y las acciones tendientes a obstaculizar la materialización de dicho proyecto pasaron a ser el principal objetivo de la política exterior, durante el período Lanusse-Perón. Para ello se invocaron legítimos derechos consagrados en el Tratado de la Cuenca del Plata.

Es así que durante el gobierno justicialista (1973-1976) y durante el régimen militar que lo siguió, la frontera argentino-brasileña, fue objeto de particular atención.

¹ Joseph S. Tulchin. **Prólogo**. Argentina y la Seguridad Internacional. Rut Diamint editora. Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO-Chile/W. Wilson Center. Ed. FLACSO-Chile. Santiago, Chile, 1998. p. 6.

Se magnificó la penetración cultural brasileña, puesta en evidencia por la difusión del "portuñol" y la adhesión local a ciertas costumbres "ajenas a la modalidad Argentina". Esta situación no se entendió como el resultado de la diaria convivencia, sino como el producto de una política intencionada, en la que se utilizaban todos los medios de comunicación, en especial la radio, con el objeto de transformar la idiosincracia de nuestro pueblo.

Se asignó al área de frontera de Bernardo de Irigoyen, un alto grado de vulnerabilidad, debido a que su exigua densidad demográfica, unida a su escaso desarrollo socioeconómico, la convertían en objetivo potencial del expansionismo brasileño.

A partir del diagnóstico, se tomaron disposiciones para promover el arraigo de la población nativa, pretendiendo crear un verdadero "vallado" a pretensiones foráneas. La campaña se basaba, casi exclusivamente, en incentivar a los ciudadanos misionero, con una ideología de rechazo al imperialismo brasileño, aún cuando la gente del lugar no sentía su agresión, sino que ejercían su potencial de articulación con sus similares de países vecinos para enfrentar la crisis que los afectaba en mayor grado que al área central del propio país.

La controversia en torno del complejo hidroeléctrico de Itaipú tuvo felizmente un desenlace racional, al firmarse el Acuerdo Tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay, en octubre de 1979. Este hecho creó un nuevo clima para las negociaciones, aunque con resultados poco sostenidos, pero marcó la primera distensión entre Buenos Aires y Brasilia. El proceso continuó en 1980, cuando ambos países firmaron el primer Acuerdo sobre Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear.

El retorno al sistema democrático de gobierno y su paulatina consolidación en la Argentina y el Brasil, facilitó el establecimiento de coincidencias que se tradujeron en la voluntad política de dinamizar y profundizar la integración bilateral, como mecanismo para superar las limitaciones enfrentadas por los dos países, en el marco internacional. El encuentro entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Serney en Foz de Iguazú, en noviembre de 1985 marcó un punto de inflexión en esa dinámica de la concertación política subregional. Este hito marcó el fin de la rivalidad entre los dos principales Estados del Atlántico, eliminando la principal competencia estratégica en el área sudamericana.

Las políticas de seguridad de Argentina y Brasil

El proceso de aproximación entre Argentina y Brasil, se dio a partir de los acuerdos nucleares firmados por los dos presidentes elegidos democráticamente en 1985: "esos acuerdos fueron un hito en la relación bilateral, ya que dejaron definitivamente atrás la geopolítica de la confrontación de los dos países que habían tenido dos guerras en el siglo XIX y venían pulseando en el actual control de la Cuenca del Plata y el desarrollo

de sendas bombas atómicas". En noviembre de 1985 se hizo efectiva la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear en las localidades de Puerto Iguazú-Foz de Iguazú, por medio de la cual se crearon diversos grupos de trabajo conjunto en la materia, la mencionada cooperación nuclear pivoteó sobre la institucionalización de mecanismos de colaboración y de control y monitoreo conjunto. Indudablemente las medidas de confianza mutua establecidas entre Brasil y Argentina desde los años ochenta, se convirtieron en la variable esencial de la política de seguridad de ambos estados.

En 1996 se lanzó oficialmente entre la administración argentina y brasileña el Programa de Integración y Cooperación Argentina Brasil (PICAB), constituyendo la experiencia de reactivación integracionista más destacada, dentro de la crisis del proceso de integración latinoamericana, signada por el estancamiento y las dificultades para avanzar en los distintos esquemas existentes. Este proceso fue posible por el cambio relativamente contemporáneo de los regímenes políticos, y el reemplazo de gobiernos militares por autoridades electas democráticamente, modificando la lógica de la decisión política. Se desplazó en parte, el peso de la cuestión militar entre ambos países, relativizando las hipótesis geopolíticas de enfrentamiento.

Se dio un cambio cultural en las relaciones Argentina-Brasil. Dos países que tenían una relación que, en el peor de los casos, era de competencia larvadamente hostil y, en el mejor, de indiferencia –mezclada de autosuficiencia– recíproca, pasaron a "pensar" en la presencia del otro. Esta fase de la integración puede considerarse como verdaderamente estratégica, ya que la modernización tecnológica tenía un lugar prioritario en el proceso en sectores como el de la energía nuclear, la biotecnología y la producción de nuevos materiales, era una integración pensada en el ingreso de ambos estados en la denominada tercera revolución industrial, y promoviendo los principios de gradualismo, flexibilidad, equilibrio y simetría para permitir la adaptación progresiva de los habitantes y de las empresas de cada uno de los Estados Parte a las nuevas condiciones de competencia.

Si bien este proceso comenzaba a dar signos de fatiga por los problemas ligados al mecanismo de negociaciones, el punto de inflexión comienza con el Tratado de 1998, y el Acta de 1990 que anticipa el abandono de los principios fundacionales y el otorgamiento de un nuevo papel a los protocolos firmados. A esto se le suman las visiones estratégicas de las administraciones que se sucedieron en la Argentina y el Brasil (Carlos Menem y Collor de Melo) los objetivos iniciales del PICAB comienzan a ceder ante la impulsión de un nuevo modelo de integración que privilegia las políticas de apertura económica y rebajas arancelarias impulsa la constitución de un nuevo tratado en 1991, el Tratado de Asunción que dio inicio al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) cuyos objetivos era la creación de un área de libre comercio que culminaría con una Unión Aduanera para enero de 1995.

Paralelamente al acercamiento entre ambos estados en el plano económico, continuó en el área sensible para ambos como era el del desarrollo nuclear.

En 1990 en Foz de Iguazú se suscribió la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas Nucleares, a través de la cual se acordó el empleo pacífico de la energía nuclear orientándolo al desarrollo tecnológico científico y económico, y se planteó la necesidad de implantar sistemas de salvaguardias y controles mutuos. Posteriormente, en diciembre de 1991, se firmó el Acuerdo de Salvaguardias entre la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) y los gobiernos de Brasil y Argentina, por lo cual se colocaron todas las actividades nucleares desarrolladas por estos países bajo el control y monitoreo internacional y se comprometieron a utilizar la energía nuclear para fines pacíficos. Desde entonces, la puesta en marcha y el mejoramiento de estos mecanismos de control y coordinación fue ininterrumpidas, allanando incluso el camino para la posterior ratificación del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe –o Tratado de Tlatelolco– así como también el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares –o TNP–, por parte de ambos países.

Es de destacar que tanto, el impulso integracionista puesto en marcha por el MERCOSUR, como la llegada de Menem y Collor de Melo en Argentina y Brasil, que al cambiar el patrón de relacionamiento e inserción internacional de ambos países al adoptar una relación cooperativa con los Estados Unidos, conllevó a cambios significativos en las políticas de seguridad internacionales. De esta manera se alcanzaron compromisos de no proliferación nuclear sin precedentes que tuvieron impacto significativo en la política regional. Además dichas políticas están enmarcadas en la denominada “euforia de la globalización”, inaugurada a partir de 1990, en donde la globalización parece más importante que la regionalización. De hecho el pronunciamiento más destacado en materia internacional hecho en Caracas fue el respaldo a la Iniciativa de las Américas presentada por el presidente George Bush, y como respuesta a dicha iniciativa, el presidente brasileño, sucesor de Collor de Melo, Itamar Franco, apuntó hacia una participación más activa del MERCOSUR, con la propuesta presentada ante la reunión del Grupo de Río en 1993, con la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Indudablemente, la promoción del ALCSA por parte de Brasil, introduce un cambio de estrategia en su política exterior, buscando una mayor autonomía y capacidad de decisión económica y política, con vistas a las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsado por la administración norteamericana, y siendo Brasil el país de la región que lidere el proceso de negociaciones regionales con los Estados Unidos.

Si bien las comunicaciones entre Argentina y Brasil mantenían un diálogo fluido, esto no evitó que en materia de política exterior, ambas administraciones mantuvieran posiciones en muchos casos divergentes, particularmente, a la revisión de la tradicional posición que la Argentina mantenía con los Estados Unidos y su eventual fortalecimiento de las relaciones con ese país.

Esta tendencia quedó claramente expresada cuando Menem decidió el envío de tropas argentinas al Golfo Pérsico para su intervención en la coalición bélica encabezada por la potencia americana contra Irak en enero y febrero de 1991 y, posteriormente, cuando determinó la desactivación del programa misilístico Condor II iniciado durante la gestión alfonsinista. Evidentemente dicho accionar fue la respuesta del gobierno argentino a las presiones norteamericanas, ya que dicho programa iba en contra del control internacional de tecnología misilística, y contrariaba la decisión del Consejo de Seguridad de la ONU que en 1992 definió a la proliferación de armas de destrucción masiva como una "amenaza a la paz y la seguridad internacionales" y configuraba un factor desestabilizante en la región. Su desactivación permitió, por su parte, que en noviembre de 1993 la Argentina fuese admitida dentro del Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR) creado en 1987.

Como corolario de la adhesión incondicional de la Argentina a los dictados de Washington, el país fue designado como Aliado Extra-OTAN de Estados Unidos, en octubre de 1997. Dicha designación no supone la conformación de una alianza militar ofensiva-defensiva sino que implica apenas la posibilidad para el país designado de acceder a un conjunto de beneficios y recursos para la defensa; participar de un fondo para proyectos conjuntos de investigación científico-tecnológica vinculadas a la defensa nacional y en materia de tecnología antiterrorista; adquirir o comprar material de defensa excedente de carácter letal y no letal; instalar en su territorio establecimientos de reserva de material de guerra; concretar acuerdos acerca de entranamiento militar; acceder a líneas de crédito en el contexto del programa de financiamiento militar externo de Estados Unidos, etc. Dicho ingreso como Aliado Extra-OTAN, generó suspicacias y preocupación en la administración brasileña y en Chile, ante una eventualidad de que se pueda alterar el equilibrio regional

Desde la asunción del presidente Fernando Enrique Cardoso, que fuera Ministro de Relaciones Exteriores de Itamar Franco, la política de seguridad de Brasil ha tenido distintas concepciones según el plano de análisis y conceptuales, sea este nacional, regional o mundial.

Con respecto a la política exterior de la nueva administración, la misma se ha vuelto menos hostil a la idea de un cambio cualitativo en la política mundial, la que redefine en el apoyo en cuatro alianzas estratégicas, con: Estados Unidos, Argentina, Alemania y Japón. Pese a haber admitido cambios importantes en el sistema internacional, los ejecutores de la política exterior de Brasil han sido renuentes a adherir a un enfoque globalista de la política mundial. Algunos diplomáticos brasileños han sostenido que ésta no es una era global, sino una era de *exclusión* y de concentración de poder, con tensiones crecientes entre el Norte y el Sur. Al mismo tiempo, un sector relevante en Itamaraty cree que Brasil debe reemplazar su postura defensiva por una posición ofensiva positiva en la cual la idea de inclusión debería estar

vinculada con una reforma plena de las instituciones internacionales. En este contexto, Brasil ha flexibilizado su discurso oficial sobre las tensiones Norte-Sur, buscando desempeñar el rol de un "constructor de consenso" entre ambos extremos de la comunidad internacional².

En el plano internacional, Brasil reforzó su posición promoviendo la paz y seguridad internacional, al adherir a los regímenes internacionales que buscan la no proliferación y la eliminación de armas de destrucción masivas, como el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), el Tratado de Tlatelolco, la Convención para la Eliminación de Armas Químicas y las convenciones para la supresión total de ítem sensibles como el grupo de Abastecedores Nucleares (NSG), el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR), el Tratado para la Prohibición Completa de Pruebas Nucleares (CTBT), la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales consideradas excesivamente dañinas o crueles y la firma de la Convención para la prohibición del Uso, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Anti Personales y para su Destrucción. Con la aceptación del TNP el gobierno de Cardoso, en 1997, constituyó un desdoblamiento más de la política desarrollada por Brasil para fortalecer el régimen internacional de no proliferación de armas de destrucción masivas. Aunque Brasil ya había demostrado de forma inequívoca su postura de repudio a las armas nucleares, mediante un dispositivo constitucional que permite sólo el uso de energía nuclear para fines pacíficos y de la firma con Argentina del Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear, el ingreso al TNP permite enfocar de forma más activa hacia las potencias nuclearmente armadas el cumplimiento de la contrapartida de eliminación total de los arsenales nucleares existentes³.

En este sentido, Brasil ya había promovido en 1986, la Declaración de una Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, ante las Naciones Unidas (NU), la que fue tratada y aprobada en la 50ª Sesión Plenaria de la Asamblea General de las UN, en donde se exhorta a todos los Estados de todas las demás regiones, en especial a los Estados militarmente importantes, a que respeten escrupulosamente la región del Atlántico Sur como zona de paz y cooperación, en particular mediante la reducción y eventual eliminación de su presencia militar en dicha región, la no introducción de armas nucleares o de otras armas de destrucción masiva y la no extensión a la región de rivalidades y conflictos que le sean ajenas⁴.

En consonancia con una mayor participación e integración de Brasil en los asuntos mundiales, está la participación de militares brasileños en las misiones de las NU que promueven el mantenimiento de la paz. La

² *Ibidem*. p. 172.

³ Eliézer Rizzo de Oliveira. **El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional**, en Franciaco Rojas Aravena (editor) Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad. FLACSO-Chile/Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1999. p. 170.

⁴ <http://www.geocities.com/luisdllanegra/Tratados/atlsuzpa.htm>. Punto 3.

participación de oficiales brasileños en las fuerzas de paz de las NU⁵ se ha vuelto particularmente importante en países africanos de habla portuguesa (Angola y Mozambique), con los cuales existe una familiaridad cultural y lingüística, profundizada a partir de los años setenta con una presencia diplomática y económica importante.

La Argentina, también se sumó a este nuevo rol del país en operaciones de paz organizadas por las Naciones Unidas, con la intervención militares en misiones de paz sobre todo en Croacia, Chipre, más el envío de observadores militares a diversas zonas conflictivas.

Dicho accionar tiene su punto de mayor integración y coordinación a través de la Resolución del Consejo de las Naciones Unidas N° 1542, que establece la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), a cargo del teniente general brasileño Augusto Ribeiro Pereira, recibiendo personal de Argentina, Chile, Uruguay entre otros estados de la región y extrarregionales que conforman la fuerza multinacional de estabilización.

Si bien se generó un amplio debate sobre la conveniencia o no de la participación de las fuerzas brasileñas y argentinas en el ámbito de sendos países, por motivos externos dichos estados accedieron a las presiones de Estados Unidos, sobre todo Brasil, y luego la Argentina para no quedar marginada de dicha operación bajo el control, por primera vez, de un estado sudamericano, accedió a enviar efectivos a la misión. Influyó mucho las características propias por las cuales se desencadenó la crisis haitiana y el papel que cumplieron los Estados Unidos en la misma.

En la década de los noventa, comienza a debatirse la ampliación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aspirando Brasil a ocupar unos de los exclusivos asientos en dicho órgano de las NU, siendo opacado por la oposición pública del presidente de la Argentina Carlos Menem, aduciendo "cuestiones de equilibrio regional", declaración que suscitó sorpresa, incomodidad y desagrado en Brasilia. Dicho tema continúa debatiéndose, sin poder llegar a un acuerdo entre la Argentina y Brasil, lo que genera rispideces entre ambas administraciones.

La escasez de amenazas concretas entre ambos países, resulta en buena parte por la política de seguridad llevadas a cabo por los mismos, tanto Argentina como Brasil, se manifiestan como naciones pacíficas, seguras y satisfechas, por lo menos desde el punto de vista de los conflictos de tipo "tradicional" (por demanda de territorio). Brasil y Argentina no padecen inseguridades de forma significativa.

⁵ Brasil participó en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM), con cerca de 1.100 efectivos. Se mantienen en la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (MONUA); participó en la Misión de Observadores de Mozambique (ONUMOZ); y en el ámbito regional en la Misión de Observadores Militares entre Ecuador y Perú (MOMEPE) que estuvo coordinada por un general brasileño, además de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL).

A diferencia de Argentina, el gobierno brasileño trabaja en tres frentes estratégicos distintos, si se toma la geografía física como base analítica: el Frente Plata, el Frente Amazónico y el Frente Atlántico; mientras que la Argentina su estrategia apunta a un mayor control de su espacio aéreo, y su Frente Norte.

El Frente del Plata es por su localización la proyección geoestratégica hacia la Cuenca del Plata, y el Cono Sur. Como ya fue señalado, los cambios ocurridos en el ámbito global, regional e interno, alteraron significativamente el nivel de tensión existente en la subregión, sustituyéndolo por la dinámica de la integración económica, comercial y política. En el ámbito de la seguridad y la defensa se mantiene un permanente y constructivo diálogo, cuyos inicios se remontan a la cooperación técnica militar Brasil-Argentina, como fue el caso de la Operación Fraternal, entre las dos Armadas, que tuvo sus inicios en 1978, y la posición brasileña que se manifestó de manera explícita en el conflicto del Atlántico Sur entre Gran Bretaña y la Argentina a favor de este país.

Para Brasil, el Cono Sur es parte de una agenda de seguridad global y regional más amplia. En primer lugar, desde que Brasil abandonó el alineamiento militar con los Estados Unidos a mediados de los años setenta, la Argentina se ha convertido en su socio más importante en materia de cooperación de seguridad bilateral. Esta cooperación no sólo ha intensificado las condiciones de paz y estabilidad en Sudamérica sino que ha servido para fortalecer la credibilidad de Brasil ante la comunidad internacional. En segundo lugar, la cooperación con la Argentina ha permitido a Brasil consolidar un clima pacífico en sus fronteras del sur de modo de poder afrontar las amenazas a la seguridad que se presentan a lo largo de las fronteras del norte del país. La problemática situación en la Amazonia, junto con las inquietudes originadas por los nuevos enfoques globales sobre medio ambiente, han desplazado los intereses de los militares brasileños desde la frontera sur a la del norte⁶. Profundizando esta visión, en el corriente año, las fuerzas armadas brasileñas discutieron un documento, por primera vez en 132 años, se deja de considerar a la Argentina como la principal hipótesis de conflicto armado para Brasil, concentrando ahora la atención en la Amazonia, en particular en su frontera con Colombia. Paralelamente Brasil propuso a la Argentina elaborar un plan de integración en el área de Defensa. La iniciativa tiene como fundamento el hecho de compartir el mismo espacio geopolítico y las mismas preocupaciones por la estabilidad regional. Pero los brasileños tienen, en vista, un proyecto más ambicioso: extender esa cooperación defensiva a toda América del Sur⁷. El ministro de Defensa brasileño Geraldo Quintao reveló que Brasil debe actuar con toda

⁶ Mónica Hirst. *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*. Ed. Norma. Buenos Aires 1996 p. 179.

⁷ Eleonora Gosman. "Para Brasil, Argentina ya no es su principal enemigo". *Diario Clarín*, 3 de septiembre de 2002. p. 24.

contundencia en la integración militar. Dijo: "Tenemos que aprovechar que no hay posibilidad de conflicto armado (entre los países sudamericanos) y asumir una postura de mayor fuerza en cuanto a las intenciones brasileñas de conducir la "concertación sudamericana" en términos defensivos, pero a su vez, dejó en claro que "Brasil defiende la autodeterminación de los pueblos frente a conflictos internos". La mayor preocupación del gobierno brasileño, y especialmente de sus Fuerzas Armadas, es conservar a América del Sur como "región desmilitarizada". Esto significa: sin presencia permanente de tropas extraregionales. El ministro Quintao, reflejó la urgencia de los militares brasileños, que tiene su origen en el conflicto inminente que deberán enfrentar en el Amazonas, gracias a los 1.600 kilómetros de fronteras que comparten con Colombia. No le preocupan tanto por la intervención de asesores militares norteamericanos; pero les temen al envío masivo de fuerzas y a la posibilidad de que queden largo tiempo estacionadas en regiones próximas al límite con Brasil. Para Aldo Rebelo, presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados "sería una tragedia tener tropas norteamericanas en forma estable en Sudamérica". Para el general, Ronaldo Lessa, que fue comandante en Amazonas, la Política de Defensa Nacional apunta, a pesar de la integración o, más precisamente, con la integración, a dar más protección al territorio nacional "en detrimento de acciones internacionales de intervención". En su discurso mostró el mayor fantasma de los brasileños: que fuerzas externas entren el Amazonas. Todo puede servir "para justificar una serie de intervenciones, inclusive sin el aval de la ONU o de la OEA". Para el general, la Amazonia cumple todos los requisitos para atraer los ojos extranjeros⁸.

Cabe destacar que Brasil, construyó mecanismos e instrumentos de cooperación con diversos grupos de países que consolidan su diplomacia de paz en su entorno estratégico. El afianzamiento y la profundización del proceso de integración en el ámbito del MERCOSUR constituye, al respecto, un escenario fundamental de la consolidación de las relaciones en el plan regional del país, proporcionándole un papel más importante como actor deliberante en el sistema internacional, además de la firma de la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz. Asimismo, construyó una relación armoniosa con los vecinos amazónicos en el ámbito del Tratado de Cooperación Amazónica, con los países lusofónicos integrantes de la Comunidad de Idioma Portugués, y con los vecinos trasatlánticos de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, completan la conformación de un "anillo de paz" alrededor del país, que valoriza la proyección regional y extraregional⁹

En virtud que la región amazónica es el foco de especial atención por parte del gobierno brasileño en cuanto a la política de seguridad internacional y,

⁸ Eleonora Gosman. "Brasil busca una integración militar total con Argentina". Diario Clarín, 4 de septiembre de 2002. p. 24.

⁹ Eliézer Rizzo de Oliveira. op. cit. p. 167.

constituye una prioridad de la nueva Política de Defensa Nacional, constituyendo una de las principales directrices enunciadas en el Libro Blanco de la Defensa.

En el contexto Amazónico, la prolongación que se extiende desde Bolivia hasta la Guyana Francesa, se puede observar la existencia de dos tipos de problemas distintos¹⁰.

El primero de ellos resulta de la dificultad de establecer mayor intercambio transnacional en la propia línea fronteriza, que pudiese tener impacto político para reproducir un modelo integrador similar al que se está desarrollando en el Frente del Plata. Las distancias, el complejo medio ambiente de la selva tropical y la infraestructura logística precaria constituyen una de las tantas dificultades para el comercio como modo integrador. De allí resulta la multiplicación de ilícitos internacionales como el contrabando, tráfico de drogas, circulación ilegal de personas, y la posibilidad de instalación en la región de los focos de guerrillas "exportadas" de países que se encuentran bajo amenaza de movimientos de insurrección (Sendero Luminoso, en Perú; FARC y ELN, en Colombia).

La segunda dificultad en el frente amazónico está en el hecho de que la cuestión ambiental puede llegar a tornarse un problema de seguridad internacional para el país, si prevalece el juicio de acción política externa, en el caso de que la comunidad internacional estime que el gobierno brasileño no es capaz de eludir el riesgo de destrucción ambiental.

La distensión con la Argentina, permitió a Brasil, reubicar unidades militares destinadas al Frente del Plata, en la frontera amazónica y en 1985, la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, elaboró un proyecto de ocupación, refuerzo de las fronteras y protección de la Amazonia brasileña, denominado "Desenvolvimento e segurança ao norte das calhas dos rios Solimoes e Amazonas" más conocido como Proyecto Calha Norte.

En 1989 el gobierno brasileño preparó el Programa Nossa Natureza y un mes después de su lanzamiento los países de la región signaban la Declaração da Amazônia. En este último documento se reafirmaba el "derecho soberano de cada país a administrar libremente sus recursos naturales" que se contraponía con la propuesta de soberanía compartida propuesta por el ex presidente francés François Mitterrand.

Indudablemente la falta de recursos financieros, dificultaron la implementación de los programas de la manera que fueron concebidos, y en 1997, la ocupación de la Amazonia, sin embargo, adquiría nuevo aliento, esta vez con el proyecto de Sistema de Proteção da Amazônia/Sistema de Vigilância da Amazônia - SIPAM/SIVAM, que luego de varios años de debates

¹⁰ Paulo Joppert Crissiuma. **Los nuevos rumbos estratégicos: la política de seguridad y defensa del Brasil en el período post guerra fría**, en Rut Diamint, La OTAN y los desafíos en el MERCOSUR. Comunidades de seguridad y estabilidad democrática. Universidad Torcuato Di Tella/Nuevohacer. Buenos Aires, 2001. pp.82-86.

fue adjudicado finalmente para su instalación, este proyecto permite implementar un amplio sistema de monitoreo y comunicaciones que incluye la instalación de gran cantidad de radares, satélites y sensores aéreos que tiene como finalidades la protección a los vuelos y control del tráfico aéreo, vigilancia ambiental, recolección de datos vía satélite, mapeo de selvas y áreas quemadas, control del tráfico de estupefacientes. Para ejecutar dichas tareas serán instalados radares fijos, móviles y aerotransportados.

El rol de los militares en democracia

Con el retorno de los militares a los cuarteles en Brasil y Argentina, comenzó un nuevo proceso que continúa hasta la fecha, sobre el nuevo rol que deben cumplir las fuerzas armadas en el actual contexto democrático y en referencia a los nuevos temas de la agenda de seguridad ampliada que se debaten en nuestros países.

Cabe destacar que mientras el retorno al sistema democrático en Argentina se dio por el colapso político-militar después de la derrota que sufrieron los militares en la Guerra por la recuperación de la soberanía de las Islas Malvinas, en Brasil se dio por medio de un proceso de transición del régimen autoritario al democrático. Dicha diferencia se puso de manifiesto en estos últimos veinte años.

Por otra parte, Felipe Agüero da cuenta del limitado interés de los académicos por interiorizarse en estos temas, en donde los temas militares eran solo incluidos en los temas de la transición. Miguel Shifter, señala que "hay una suposición equivocada, asumida por muchas personas, de que un retorno a un gobierno constitucional civil se traduce necesariamente en una reducción del rol de las fuerzas armadas", y por último Norden y Bitancourt, incorporan una interesante distinción ente relaciones cívico-militares y las relaciones político-militares, pues de lo que se habla es de la relación de los militares en la arena política y no de sus vínculos con la población¹¹.

Para el caso argentino, desde la (re)democratización del país, existe un alto grado de subordinación castrense al poder civil. Sin embargo, dicha subordinación no fue el resultado de políticas integrales que hayan apuntado a la reestructuración orgánica, funcional y doctrinal de las fuerzas armadas, conforme a una nueva situación de seguridad imperante en la región, y particularmente, en el Cono Sur y a los parámetros centrales de la política exterior y de seguridad seguida por Argentina desde 1990 en adelante, para convertirlas en instrumentos adecuados y eficientes para garantizar una mínima capacidad de defensa autónoma del territorio nacional. La reforma del Estado no llegó a las fuerzas armadas argentinas. Lejos de ello, la estructura orgánico-funcional actualmente existente en las fuerzas armadas

¹¹ Rut Diamint. **Las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias de América Latina**. En Rut Diamin (Editora) *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Universidad Torcuato Di Tella/Nuevohacer. Buenos Aires, 1999. pp. 12-14.

no es más que el remanente resultante del planeamiento, la organización, el entrenamiento, el equipamiento y el despliegue seguidos hasta los años ochenta, peor con el anacronismo de contar con casi la mitad de los recursos materiales y humanos que entonces poseía y de ubicarse frente a un mundo signado por parámetros sustantivamente diferentes al de otrora¹².

Las distintas políticas gubernamentales hacia el rol que deben cumplir las fuerzas armadas están marcada por la indefinición en el establecimiento de prioridades y objetivos generales en lo atinente a la defensa nacional, y de la ausencia de políticas militares globales. Las sucesivas administraciones gubernamentales, más preocupadas por encontrar salidas cortoplacistas que por delinear un nuevo perfil institucional y profesional para los uniformados, han reducido los esfuerzos reformistas a un conjunto de medidas menores, tales como la caída del gasto militar, la disolución o el traslado de unidades o el envío de tropas a las misiones internacionales de paz, sin que ello fuera acompañado de una reformulación conceptual de la defensa de acuerdo con la nueva situación de seguridad imperante en el Cono Sur.

En suma, la situación creada sugiere que, en la actualidad, el principal problema de las relaciones cívico-militares en nuestro país no está dado por la posibilidad de proyección política autónoma y desestabilizante del poder militar o por la existencia de enclaves autoritarios que cercenen la calidad y el funcionamiento institucional del sistema democrático, sino por la falta de política de defensa y militar y, aunque en forma incipiente, por la paulatina desconexión que se observa entre las cuestiones militares y las nuevas condiciones regionales de seguridad¹³

Desde 1990, el eje de la definición de las políticas de seguridad se trasladó al Ministerio de Relaciones Exteriores. La Cancillería, encuadró las actividades militares dentro de los objetivos centrales de su agenda: al no proliferación, la resolución pacífica de conflictos y la cooperación en la seguridad global, que se realizaba tanto a través de las misiones de mantenimiento de la paz, como con la participación en los mecanismos de control de armamentos. Esta política acercó a la Argentina a los países occidentales, pero enfrentó evidentes resistencias internas. Esta política logró establecer mecanismos de consulta y coordinación con otros países de la región mientras que al interior de los distintos gobiernos, las resoluciones no alcanzaron niveles de negociaciones pautadas y periódicas¹⁴.

El paso fundamental en el proceso de reinstitucionalización del control civil sobre las fuerzas armadas lo configuró la sanción legislativa y promulgación

¹² Marcelo Fabián Sain. Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina. En Franciaco Rojas Aravena (editor) Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad. FLACSO-Chile/Nueva Sociad. Caracas, Venezuela, 1999. p. 145-146.

¹³ Ibidem. p. 147.

¹⁴ Rut Diamint. **Responsables ante la defensa**. Argentina y la Seguridad Internacional. Rut Diamint editora. Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO-Chile/W. Wilson Center. Ed. FLACSO-Chile. Santiago, Chile, 1998. pp. 13-14.

de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional producida en abril de 1988, y la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, en donde se establece que las fuerzas armadas sean empleadas en el "restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional" solamente "en aquellos casos excepcionales en el que el sistema de seguridad interior resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación" (art. 31).

Cabe destacar que en la crisis institucional por la que atravesó la Argentina en 2001, que culminó en la renuncia del presidente constitucional Fernando de la Rúa, las fuerzas armadas se mantuvieron al margen de los hechos acaecidos en el país, con lo cual la situación fue solucionada en el marco de las instancias constitucionales.

Contrariamente a la experiencia Argentina, la transición democrática brasileña fue la más larga del Cono Sur. En este caso, la democratización resultó de un proceso menos traumático para las fuerzas armadas que mantuvieron importantes prerrogativas en la política interna y la política de defensa. Aún las fuerzas armadas brasileñas preservaron su prestigio interno debido a los resultados de su gestión económica.

En el caso de Brasil, el desarrollo de un consenso cívico-militar con respecto al modelo económico del país sobrevivió al cambio de régimen político. Este consenso, ayuda a explicar por qué los cambios en la política exterior brasileña fueron menos significativos que los experimentados por otros países como fue el caso de la Argentina y Uruguay.

Durante el gobierno de José Sarney, la subordinación militar a las autoridades civiles evolucionó muy gradualmente, pero la presencia formal de los militares en el gobierno continuó inalterable, lo que les aseguró un poder de veto implícito. Las fuerzas armadas brasileñas también defendieron hábilmente sus intereses en otras esferas gubernamentales. En el Ministerio de Ciencia y Tecnología se observaron intereses mutuos entre la comunidad científica y la militar para proteger la autonomía tecnológica. Del mismo modo, los militares lograron expandir su presencia en la región amazónica, un área que se convirtió en una preocupación creciente para las fuerzas armadas brasileñas. Aún más, los militares brasileños aprendieron a defender sus intereses en el Congreso, buscando aliados entre los partidos políticos con el fin de influir en las iniciativas en el campo de seguridad, subordinadas a la aprobación legislativa.

En la crisis institucional que desencadenó la renuncia del presidente Collor de Mello, las fuerzas armadas tomaron distancia de la política interna, actuando como defensores de la continuidad del orden democrático¹⁵.

En la actualidad, todavía continúa el debate sobre las funciones que deben desempeñar las fuerzas armadas en países que han hecho público y operado en consecuencia a través del sistema de distensión entre Brasil y Argentina

¹⁵ Mónica Hirst. op. cit. pp. 161 y 166.

como fue señalado precedentemente. La Argentina en la reformulación de su política de defensa efectuada en el 2001, explicita que abandona las hipótesis de conflicto tradicionales con los países vecinos, Brasil se comporta como un país "satisfecho" en cuanto a nuevas pretensiones territoriales en la región, habiéndose instrumentado un sistema de medidas de confianza mutua entre ambos países, hace que el rol tradicional de las fuerzas armadas pueda ser reformulado. El problema que se plantea es como realizar el abordaje de las nuevas funciones que deberían desempeñar las fuerzas armadas y si están dispuestas a convertirse en actores centrales en los nuevos temas de seguridad internacional y regional, como es la lucha contra el terrorismo internacional, tráfico ilegal de estupefacientes, combate a la droga y al narcoterrorismo, etc. Esto está siendo debatido, y hasta el momento los Ministros de Defensa de Argentina, Brasil y otros países del Cono Sur, se muestran renuentes a las presiones por parte de los Estados Unidos, para que las fuerzas armadas se involucren en este tipo de conflictos, dado que de los mismos deben ocuparse las fuerzas de seguridad y no las fuerzas armadas, en virtud, por parte de la Argentina de que la normativa vigente limita el accionar de las fuerzas armadas en temas de seguridad interior. Además para que las fuerzas armadas se involucren en los nuevos temas de la seguridad internacional y regional, deberían modificar sus objetivos, doctrina y funciones, no previéndose que en el corto o mediano plazo esto pueda suceder.

Conclusión

La (re)democratización de Argentina y Brasil, permitió que se abandonaran las viejas hipótesis de conflicto entre ambos países, y de diera paso a una cooperación e integración en diversas áreas relacionales como el ámbito económico, político e incluso en menor nivel el militar estratégico.

Indudablemente las diferentes estrategias de política exterior de ambos estados va determinando el accionar a seguir en el ámbito global y regional. Mientras que Brasil tiene definido taxativamente sus vulnerabilidades en temas de seguridad, la Argentina no ha logrado diseñar una política al respecto. La amazonia brasileña pasó a ser una estrategia de interés nacional, tanto para los militares como los políticos, mientras que la Argentina esbozó su estrategia de seguridad en el marco de la globalización y tibiamente en los nuevos temas de la agenda internacional de seguridad, pero sin reformular sus estrategias de formación de recursos humanos para tales fines, además de los límites que le imponen las leyes promulgadas por el Congreso como son la ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interior, en virtud del pasado de las fuerzas armadas del país.

Pero indudablemente, el proceso de integración económico y comercial iniciado con el PICAB y continuado con el MERCOSUR, permitieron a las distintas administraciones argentinas y brasileñas delinear estrategias de cooperación y reorientar sus esfuerzos y recursos en el área de la seguridad

y defensa de ambos estados que han coadyuvado para que se de por concluido la competencia en el área nuclear, considerar al Cono Sur como un área libre de armas de destrucción masiva, la adhesión a diversos tratados internacionales en materia de no proliferación. Estos hechos son modelos a imitar en otras regiones del mundo, en donde estados rivales, a través de un proceso gradual de cooperación e integración ha permitido que las partes puedan coordinar distintas estrategias en temas de seguridad y defensa.

Pero el tema que todavía no está resuelto es el rol que deben cumplir las fuerzas armadas para enfrentar los nuevos temas de la agenda de seguridad internacional. El tema de narcotráfico, el terrorismo, las migraciones clandestinas, la expansión de movimientos insurreccionales, el narcoterrorismo, entre otros, se plantea como nuevos problemas de seguridad internacional, en donde la Argentina y Brasil no están exentos de sufrir sus consecuencias. Hasta la fecha, el debate si las fuerzas armadas debe intervenir en la lucha contra estos flagelos no está resuelto, ni en el ámbito militar ni político de dichos países. Los Estados Unidos recomiendan que las fuerzas armadas se involucren en los nuevos temas de la seguridad internacional y regional, siendo hasta la fecha negativa la respuesta por parte de los decisores de políticas de ambos estados, tal como lo demostró la reunión preparatoria llevada a cabo en el corriente año en Buenos Aires para aunar posiciones ante la nueva reunión de ministros de Defensa de las América a llevarse a cabo en Ecuador en noviembre del 2004, en donde se descartó de plano la participación de las fuerzas armadas en forma directa en la lucha contra el narcotráfico y otros temas que son pertinentes a las fuerzas de seguridad.

El debate continúa abierto, pero indudablemente se ha avanzado mucho en el tema de la cooperación interregional, pero en forma escasa en cuanto al rol que deben cumplir las fuerzas armadas en plano interno. La falta de interés de la sociedad civil, de estudios académicos al respecto han contribuido a que los temas de seguridad y defensa sigan sendo abordados mayoritariamente por miembros de las fuerzas armadas, con lo cual todavía falta realizar una verdadera democratización en cuanto a la formación y doctrina para los cuadros militares con una mayor participación y compromiso de distintos sectores de la sociedad, a fin de poder delinear un proyecto de seguridad y defensa de cara a los nuevos temas de la agenda internacional con un mayor debate de todas las partes implicadas en su abordaje.