

## **PRIMER CONGRESO EN RELACIONES INTERNACIONALES DEL IRI**

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

Prof. Rodolfo López (\*)

### **RESUMEN**

#### **Brasil y los nuevos escenarios en la seguridad hemisférica**

Las relaciones hemisféricas en materia de seguridad han estado en proceso de continuo cambio desde fines del siglo XIX, acentuándose durante las últimas dos décadas del siglo XX. Estados Unidos ha definido hasta la década de los `70, sistemáticamente las relaciones de seguridad en el continente, a nivel doctrinario y con intervenciones directas e indirectas sobre distintos países americanos centrando su influencia en la zona del Caribe, por ser considerada ésta un área estratégica para su seguridad.

En la década de los `90 Estados Unidos retoma la iniciativa en los temas de la seguridad hemisférica como parte del rediseño de la política exterior norteamericana, en la pos Guerra Fría. En tal sentido, se debe ubicar la reunión de Williamsburg (1995), que por el contenido y proyección marca un giro estratégico en temas de seguridad. La principal expresión de este cambio es un movimiento que va desde lo unilateral -que caracterizó la política norteamericana desde la doctrina Monroe- a la asociación.

En este contexto han surgido nociones más amplias de la seguridad, incorporándose aspectos económicos, sociales, políticos y ambientales, así como también los militares, llamada seguridad multidimensional.

El trabajo analiza el cambio de la política de seguridad nacional de Brasil, la cual abandona las tradicionales hipótesis de conflicto buscando la capacidad disuasiva el continente frente a otros países o bloques.

(\*) Prof. de Geografía. Doctorando de FLACSO. Docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro en las siguientes asignaturas: Teoría de las Relaciones Internacionales I y II, Relaciones Internacionales de América Latina. El presente trabajo corresponde al proyecto de investigación "Políticas exteriores comparadas de Argentina, Brasil y Chile" CECyT-UNC. E-mail: [rodlopez@infovia.com.ar](mailto:rodlopez@infovia.com.ar)

## **PRIMER CONGRESO EN RELACIONES INTERNACIONALES DEL IRI**

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

### **BRASIL Y LOS NUEVOS ESCENARIOS EN LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA**

Prof. Rodolfo López

#### **Introducción**

Las relaciones hemisféricas en materia de seguridad han estado en proceso de continuo cambio desde fines del siglo pasado, acentuándose durante las últimas dos décadas. Estados Unidos ha definido sistemáticamente las relaciones de seguridad en el continente, a nivel doctrinario y con intervenciones directas e indirectas sobre distintos países americanos centrando su influencia en la zona del Caribe, por ser considerada ésta un área estratégica para la seguridad de los Estados Unidos.

Las relaciones norteamericanas con América Latina parecen caracterizarse por abruptos cambios en las políticas de Estados Unidos, especialmente en el siglo XX, después de que este país alcanzara la categoría de gran potencia. La intensidad del interés norteamericano por América Latina en el espectro de sus actividades ha variado considerablemente a lo largo del tiempo y de acuerdo con las regiones específicas involucradas. Sin embargo, en los niveles fundamentales, las políticas norteamericanas han sido coherentes y continuas. Es decir, ciertos objetivos a largo plazo se mantuvieron relativamente constantes desde el comienzo de las relaciones Estados Unidos-América Latina a principios del siglo XIX.

Los propósitos norteamericanos han sido expresados desde el punto de vista de la retórica moral, pero casi siempre adaptados a las condiciones de seguridad nacional<sup>1</sup>. Por lo tanto, los diseñadores de políticas no perdieron de vista los dos objetivos a largo plazo de mayor importancia y relacionados entre sí que establecieron dos metas esenciales: por una parte, Estados Unidos buscó minimizar la intervención de las potencias extrarregionales, y por la otra, promover la estabilidad latinoamericana como puntos esenciales para sus intereses estratégicos, políticos, económicos, militares e ideológicos. También siempre hubo un matiz de paternalismo en las políticas norteamericanas: Estados Unidos ha rehuído disminuir su presencia en América Latina, especialmente en el área caribeña, y parece haber asumido que los latinoamericanos son incapaces de manejar sus propios asuntos<sup>2</sup>.

Las cambiantes aproximaciones de las políticas norteamericanas –intervencionistas, no intervencionistas, desarrollistas o benévolamente negligentes– surgen, como se ha expresado, de dos objetivos básicos: alejar amenazas exteriores o fomentar la estabilidad. Antes que nada, Estados Unidos ha intentado evitar y alejar, la influencia y control no hemisfé-

---

<sup>1</sup>De allí que surja el imperialismo moral, como un intento por “norteamericanizar” al mundo, exportando las instituciones y pautas de comportamiento político norteamericanas. Carlos Escudé. *La Argentina: ¿Paria Internacional?*. Editorial de Belgrano. Buenos Aires, 1984. P.19.

<sup>2</sup>Pope Atkins. *América Latina en el sistema político internacional*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991. pp 150-151.

ricos en América Latina por parte de Estados extracontinentales. Este objetivo sirve, además a las metas últimas de Estados Unidos: garantizar la seguridad militar, política y económica norteamericana. Desde comienzos del siglo XIX, Estados Unidos se opuso por tanto a amenazas político-ideológicas enemigas: recolonización europea, monarquía, fascismo y comunismo<sup>3</sup>.

El objetivo norteamericano de apoyar o desarrollar la estabilidad política en América Latina proviene de la presunción de los líderes de aquel país de que los intereses generales de Estados Unidos, como un importante estado de *status quo* industrial y metropolitano, están mejor atendidos en un mundo seguro, pacífico y estable. Este objetivo general, cuando fue aplicado a América Latina, a menudo ha sido un corolario al objetivo de excluir la influencia exterior. Es decir, se supuso que mantener la estabilidad latinoamericana es un prerequisite para reducir las amenazas no hemisféricas en la región<sup>4</sup>.

La seguridad en oposición a amenazas exteriores ha trascendido toda otra consideración. Esto se evidencia en el hecho de que la intensidad del interés y las actividades norteamericanas son proporcionales a su percepción de amenazas exteriores. Históricamente, el país del norte ha sido más activo en América Latina cuando los países no hemisféricos se mostraron más amenazantes. Inversamente, durante los períodos en que las amenazas parecían disminuir o desaparecer, Estados Unidos se preocupaba menos por América Latina y llevaba a cabo actividades menos relacionadas con metas de seguridad, a veces descuidando a la región entera o a alguna de sus partes. En otras oportunidades, la falta de amenaza exterior aquietó la preocupación por la estabilidad a punto tal que Estados Unidos prefirió adoptar un plan de poca acción o ninguna.

Al finalizar los años sesenta, el orden impuesto por la Guerra Fría, relegaba las disputas intrahemisféricas a un rol secundario en relación al foco de mayor atención que eran las fricciones extrahemisféricas. Sin embargo, ya en la década de los ochenta, el alto grado de sofisticación alcanzado por el armamento convencional y el desarrollo interno de muchos países de Latinoamérica, puso en evidencia la pérdida de habilidad estadounidense para definir las relaciones de seguridad en el hemisferio<sup>5</sup>.

En los años 80, Estados Unidos reconoció nuevos temas de seguridad o amenazas no tradicionales en la agenda de seguridad latinoamericana. El “narcotráfico” y la migración masiva dejaron de ser vistos como simples “problemas” y fueron elevados a la categoría de “programa” en el temario de seguridad nacional. Otros temas de consideración emergente fueron la producción de tecnologías sensibles (nuclear y misilística en la región) y la seguridad ambiental.

En la década de los 90 Estados Unidos retoma la iniciativa en los temas de la seguridad hemisférica como parte del rediseño de política exterior norteamericana, en la pos Guerra Fría. En tal sentido, se debe ubicar la reunión de Williamsburg como generación de instancias de coordinación de políticas de nuevo tipo. La gestación y desarrollo de esta primera Conferencia de Ministros de Defensa de los países americanos, debe ser considerada como parte de un proceso de readecuación de la política norteamericana hacia la región.

---

<sup>3</sup>Ibid., p. 151.

<sup>4</sup>Ibid., p. 152.

<sup>5</sup>David Mares: Nuevas tendencias en la seguridad hemisférica: el aporte norteamericano, en Cambios globales y América Latina. Algunos temas de la transición estratégica. Centro estratégico de América Latina 1991/1992. p.37.

Tanto por el sentido simbólico como por el contenido y proyección de la reunión de Williamsburg, se puede indicar que ésta marca un giro estratégico. Es el cambio más significativo desde la doctrina Monroe. La principal expresión de este giro estratégico es un movimiento que va desde lo unilateral –que caracterizó la política norteamericana desde la doctrina Monroe– a la asociación<sup>6</sup>

### **América Latina y la seguridad internacional en la posguerra fría**

El colapso del orden bipolar que produjo el fin de la Guerra Fría dejó a América Latina expuesta a asuntos regionales que estaban ocultos, y que ahora tienen un papel decisivo en la definición de la seguridad internacional. Sólo en estos momentos, cuando nos disponemos a reevaluar la contribución de la política regional de seguridad internacional, se está haciendo evidente nuestra incapacidad para comprender cabalmente los embrollos de la política regional. Los días de la Guerra Fría eran mucho más simples. Entonces se analizaba la política regional en relación con la competencia bipolar. Pero ahora que se levantó el velo de la política de las superpotencias, estamos expuestos a una multiplicidad de asuntos que, a primera vista, pueden parecer caóticos.

En América Latina el final de la Guerra Fría produjo un efecto de distensión. Centroamérica, que vivió una conmoción militar profunda, terminó resolviendo sus disputas, y encaró un proceso de democratización en la región que limó los antagonismos. En Sudamérica, antiguos rivales comenzaron a cooperar económicamente y estrechar los vínculos diplomáticos.

La transición del régimen autoritario a la democracia, por ejemplo, ha sido analizada desde una perspectiva política comparativa, enfocando fundamentalmente las políticas nacionales. La “desmilitarización” de los gobiernos de América Latina y el surgimiento de la cooperación hemisférica han recibido muchos elogios, pero la relación entre los factores que llevaron al final de la Guerra Fría y la cooperación regional ha pasado casi como una coincidencia histórica.

La actual atmósfera de cooperación en América Central y del Sur se debe en gran medida al final de la Guerra Fría y al naciente énfasis de reconstruir las golpeadas economías de esas regiones. La implicación más directa para la seguridad internacional es el nuevo patrón de cooperación económica. El Estado todopoderoso dio paso al Estado neoliberal, empeñado en liberar a la sociedad del control gubernamental, y acercarse a sus vecinos<sup>7</sup>. A estas reformas del Estado y la adecuación de éste al proceso de creciente modernización e integración, en un contexto en el cual la redemocratización es un elemento central se las denomina “*las reformas de segunda generación*”<sup>8</sup>.

Uno de los efectos más evidentes del fin de la Guerra Fría, en nuestro continente, ha sido diversificar las percepciones. Las diferencias entre amenazas tradicionales y no tradicionales se expresa con claridad. Ello se manifiesta en distintas agendas que tienen expre-

---

<sup>6</sup>Francisco Rojas A. op. cit. pp.150-151.

<sup>7</sup>Gamaliel Perruci, Jr. “América Latina y la seguridad internacional en la posguerra fría” en *Diálogo y Seguridad* N° 2- Noviembre 1995. pp 240.

<sup>8</sup>Francisco Rojas Aravena. ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad? en *Estudio Internacionales* Año XXIX Abril-Junio 1996 N° 114. pp 140.

siones diversificadas en cada una de las subregiones en las cuales el peso y los instrumentos de los actores varían considerablemente.

La interrelación entre lo local, subregional y hemisférico en diversos ámbitos se ha hecho cada vez más difusa con el fin de la Guerra Fría. Problemas de orden doméstico son a la vez importantes problemas internacionales, situaciones nacionales se transforman en eventos internacionales en forma instantánea. La diferencia entre lo externo y lo interno, en especial en los aspectos que tienen relación con la economía y crecientemente con diversas áreas de la seguridad, se hacen difusas.

### **El “agotamiento” de la política de la Guerra Fría en América Latina**

Muchos de los regímenes autoritarios que llegaron al poder en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial se dedicaron a la tarea de salvar a sus países de la expansión del comunismo internacional, o bien a romper radicalmente sus vínculos de dependencia hegemónica estadounidense. El militarismo llegó a estar ligado a una fuerte sospecha de intrigas estadounidenses o soviéticas, dependiendo de cuál superpotencia patrocinaba las fuerzas militares del régimen.

América Latina todavía está sufriendo el impacto de esa competencia bipolar. A diferencia del comienzo de la Guerra Fría en la región, que fue un producto de procesos inducidos externamente (la confrontación bipolar), el final de la Guerra Fría llegó a América Latina a través de un proceso de agotamiento interno que en muchas formas marcó paralelo al “sobre esfuerzo imperial” de las dos superpotencias. En América Latina la experiencia se asoció con el “sobre esfuerzo del régimen”; es decir, la incapacidad de los gobiernos autoritarios para permanecer en el poder, debido a las crisis económicas en los países. Ninguno de los Estados latinoamericanos ha estado cerca de la ruina soviética, pero algunos lidiaron con guerras civiles (Sendero Luminoso en Perú) y enfrentamientos violentos (Nicaragua, Colombia, Bolivia), que siguen obligando a los gobiernos civiles a depender de unas poderosas fuerzas armadas para mantener el poder.

Con el resurgimiento de la democracia en la región y el cambio de rumbo económico-político en la década de los 90, los gobiernos de la región contribuyeron al final de la Guerra Fría en América Latina con la desaparición de estructuras estatales levantadas en torno a los viejos requerimientos de aquella: control rígido sobre la sociedad, sospechas de subversión interna, importancia de la seguridad militar por encima del bienestar económico. La globalización segmentada obligó a un rediseño político-estratégico. Es necesario adecuar y diseñar las políticas frente a las nuevas vulnerabilidades y al cambio que sufren las antiguas. El sistema internacional se ha movido desde las relaciones internacionales a las relaciones internacionales de mercado. Este cambio obliga a un reacomodo y reajuste en las alianzas estratégicas<sup>9</sup>

### **América Latina y los cambios globales**

La región latinoamericana pasó por una etapa de reacomodo frente a la nueva situación internacional. Simultáneamente, se ha producido un proceso de redemocratización y de cambio en el modelo económico imperante. Ello ha significado algunos efectos positivos

---

<sup>9</sup>Ibídem. p.141

como la legitimación de la democracia, la expansión del respeto a los derechos humanos y una tendencia al crecimiento económico aunado a un proceso de integración regional con proyección hemisférica y global. Sin embargo, se observan al mismo tiempo signos negativos tales como la fragilidad de los procesos democráticos, la persistencia de situaciones de violencia y terrorismo, las crecientes dificultades de gobernabilidad y las inestabilidades en el modelo de inserción económica y financiera global. Pero más significativo aún es la mantención de percepciones tradicionales de amenaza interestatal<sup>10</sup>.

En esta transición regional inciden diversos cambios de los que se destacan: el fin de la Guerra Fría y la desaparición del bloque soviético; la diversidad regional, expresada en diversas agrupaciones y formas de concertación; el unipolarismo regional y el mayor peso norteamericano como potencia hegemónica, pero con menores recursos de poder; las dificultades para aplicar los ajustes económicos generados por las tendencias globales; y, la falta de propuestas hemisféricas efectivas, capaces de asumir la cooperación en seguridad como una opción viable.

Respecto a la diversidad regional, al desaparecer el marco del conflicto bipolar y al mirar a la región latinoamericana, podemos constatar que no hay ningún régimen inclusivo. América Latina aparece como una región dispersa. Ello no facilita la estructuración de políticas generales capaces de contener los intereses del conjunto de los actores de la región. Es en este período cuando los vínculos y la cooperación comercial se han incrementado, pero cuando a la vez han cobrado fuerza conflictos de delimitación fronteriza. En la región la herencia colonial y el peso del siglo XIX no terminaron en decantarse y superarse, pero a su vez la región está comenzando un período pos-hispánico. Hay una crisis de concepto de América Latina, que involucra un sentido de unidad y de destino común. Reconstruir a la región como actor presupone como elemento clave la búsqueda de la cooperación regional.

Otro elemento clave en el período pos Guerra Fría es el ajuste económico que se ha verificado y que coincide con una tendencia democratizadora regional. El proceso central de América Latina en los últimos años ha sido establecer diversos tipos de tránsito democrático según la forma particular que adoptó cada caso nacional. En América Central se producen transiciones desde las guerras civiles a formas políticas abiertas por medio de *acuerdos de paz* que conllevan a la opción democrática. En el área andina, en especial en Perú y Colombia, se mantiene la institucionalidad esencial de los procesos de democracia y apertura en medio de conflictos armados de importancia, que condicionan los márgenes de acción y participación democrática. En tres países se producen procesos de democratización como resultado de la acción militar norteamericana. *democratización por intervención* (Grenada, Panamá y Haití). En los casos de los países del Cono Sur tenemos *las transiciones concertadas* (Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Argentina es un caso especial que se asemeja a estos últimos pero su origen estuvo radicado en la derrota militar del año 1982, redemocratización por colapso político-militar.

En los países del Cono Sur la confluencia de los factores políticos internos e internacionales apuntó al cambio del sistema político. Ello llevó a complejos procesos de concertación, a la suscripción de acuerdos y pactos entre las fuerzas políticas y civiles y las fuerzas militares. Una de las consecuencias de este proceso es un nuevo tipo de vínculo y de equilibrio en las relaciones entre la sociedad y el Estado y entre las fuerzas económicas y las fuerzas políticas, como también entre las fuerzas armadas y las autoridades civiles.

---

<sup>10</sup>Ibidem. pp.141-142

Más allá de su debilidad, de los condicionamientos de la transición, de las amenazas de fuerzas terroristas y mafias de traficantes de drogas o de resabios autoritarios, la democracia es el gran cambio del hemisferio occidental en el período de pos-Guerra Fría.

### **Cambios en las políticas hacia América Latina: la transformación del escenario hemisférico: De la “contención” a la “ampliación”**

Durante un extenso período de la segunda posguerra, las relaciones hemisféricas fueron concebidas por los Estados Unidos en el marco de una estrategia global, cuya coherencia ideológica permitió una articulación regional de sus objetivos de seguridad, políticos y económicos.

Más específicamente, la política hemisférica de la Guerra Fría definida como de la “contención” centró su preocupación en la protección de la integridad continental contra la amenaza militar soviética y en la mantención de un acceso seguro de materias primas de la región. Por su parte, los objetivos y tareas para el desarrollo político y económico en el hemisferio occidental fueron generalmente subordinados a los intereses estadounidenses de seguridad<sup>11</sup>.

En términos de la agenda hemisférica, ésta fue organizada y estructurada bajo el principio orientador del conflicto Este-Oeste. Más, a pesar de la rigidez ideológica de la Guerra Fría, los instrumentos de política exterior escogidos por diferentes gobiernos norteamericanos respondieron a una combinación entre visiones realistas e idealistas.

Sin embargo, las recientes transformaciones del sistema internacional contemporáneo han contribuido a cambiar el alcance y contenido de la política exterior de Estados Unidos. Desde el momento en que no existe mayor amenaza a la seguridad e intereses norteamericanos en el hemisferio emerge una agenda continental más consensual entre políticos y especialistas estadounidenses. Esta tendencia ha sido reforzada con el compromiso creciente de los líderes de los gobiernos del hemisferio con la democracia, reforma y libertad económica.

Una reciente formulación de la política exterior norteamericana que reemplazó a la vieja estrategia de la contención es la política de la “ampliación”. Esta combina la promoción de la democracia y la economía de mercado con los intereses estratégicos tradicionales de Estados Unidos. A pesar de su pragmatismo, la estrategia de la ampliación reconoce que la democracia y la economía de mercado no son los únicos intereses que mueven al país del Norte, ya que todavía es posible para éste colaborar y defender a naciones no-democráticas si se trata de alcanzar beneficios mutuos<sup>12</sup>.

Con el fin de la estrategia global de la contención y en el contexto de las actuales relaciones interamericanas es posible advertir un nuevo debate entre conservadores y liberales norteamericanos. En efecto, la nueva estrategia de la ampliación ha originado una discusión renovadora acerca del papel de Estados Unidos en el hemisferio occidental y de sus vínculos deseables con los países que lo integran.

Los conservadores, ya a fines de la década de 1980, pensaban que la región debería permanecer marginada en la estructuración del emergente orden mundial; subrayando que

---

<sup>11</sup> José a. Morandé. Política hemisférica de los noventa: elementos del debate estratégico en los Estados Unidos, en Estudios Internacionales Año XXIX - Abril-Junio 1996 N° 114 p. 176.

<sup>12</sup>Ibídem p 177.

una menor preocupación de Estados Unidos en la región era una expresión normal y adecuada a los nuevos tiempos, por cuanto existirían limitadas posibilidades de amenazas regionales a los intereses de seguridad norteamericanos, dicha visión se encuadra dentro de la concepción realista de las relaciones internacionales. Los liberales, identificados estrechamente con la cooperación internacional, afirmaron en ese entonces que Estados Unidos debería poner mucho más atención en el continente ya que el objetivo de una deseada asociación mutua había sido derrotado por las políticas de la Guerra Fría.

Aun cuando el ambiente de la pos-Guerra Fría es más consensual, tanto los realistas como los liberales intentan explicar y prescribir las relaciones hemisféricas de acuerdo a sus supuestos y valores básicos.

El realismo, como una visión del mundo en la concepción de Hughes, enfatiza valores y prescripciones. Desde que la seguridad nacional y el propósito de autonomía son los valores dominantes de los Estados, entonces los realistas justifican el uso del poder (aun la fuerza) para defenderse a sí mismos y la preservación del sistema de Estados. No obstante las visiones más modernas del realismo han ampliado la participación de actores tradicionales en el escenario mundial como la incorporación de nuevos temas en la agenda internacional. El neorealismo está preocupado con las nuevas bases del cambio contemporáneo en el sistema internacional, esta visión considera en la actualidad, la amenaza global de las armas nucleares, el poder cambiante del terrorismo internacional, para lo cual promueve ahora activamente la cooperación internacional.

Como visión mundial, el liberalismo ve al sistema global en el marco de una estructura en la cual las comunidades se transforman en el foco de análisis. Estos valores son prescriptivos si contribuyen a configurar y si también ayudan a determinar actitudes futuras y garantizar las reglas y procedimientos de la conducta internacional<sup>13</sup>. El carácter globalista e idealista de esta visión mundial permite considerar a las organizaciones internacionales como los actores esenciales de la política mundial. Asimismo, esas organizaciones contribuyen a que las comunidades humanas conjuntamente con las naciones-Estados mantengan el orden, ayuden a una política más redistributiva de recursos y oportunidades en el mundo, y con ello a prosperar en relativa seguridad.

Los hechos sucedidos en Estados Unidos el año pasado, han producido un cambio del rumbo en las políticas de seguridad en la región. La administración Bush, se ha volcado de lleno a la lucha antiterrorista global, pero con un fuerte imperativo unilateral, lo que ha provocado un nuevo redimensionamiento de las relaciones en el ámbito de la seguridad entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. Indudablemente, las premisas en materia de seguridad hemisféricas para los Estados Unidos están dadas en temas de cooperación bilaterales referidos a la lucha contra el terrorismo en la región; esto implica ayuda financiera, de información, de equipamiento y de entrenamiento, para los actores abocados a la lucha contra el terrorismo, redefinido éste según el criterio estadounidense.

## **La agenda de seguridad pos-Guerra Fría**

---

<sup>13</sup>Ibídem p.179.

Ya antes del colapso de la Guerra Fría en el período 1985-1990, muchos de los gobiernos militares sudamericanos que tomaron el poder alegando la necesidad de salvar a sus países del comunismo habían sido expulsados del gobierno; tales los casos de Argentina y Brasil.

En Centroamérica, el “agotamiento” de la política de la Guerra Fría tuvo su confrontación final en Nicaragua, donde las dos superpotencias batallaron entre sí hasta el último respiro del orden mundial que se derrumbaba. Enfrentados con una guerra civil, los votantes desalojaron al Frente Sandinista de Liberación Nacional en las elecciones presidenciales de 1990, colocando en su lugar a Violeta Chamorro.

El fin de la percepción predominante de una amenaza a la seguridad de América Latina ha llevado a los nuevos gobiernos a evaluar su propia posición en los asuntos locales y regionales. Honduras quedó particularmente tranquilizada con los términos del acuerdo de paz de El Salvador, ya que éste disponía una reducción significativa de su ejército. Pero desde el punto de vista salvadoreño, la reducción de su ejército conduce a nuevos motivos de inseguridad frente a Honduras.

En América Latina existe interés por llevar la agenda de seguridad más allá de los requerimientos militares. Cuando los presidentes centroamericanos se reunieron el 12 y 13 de diciembre de 1991 para delinear una nueva estrategia regional, estaba claro que el mundo había cambiado dramáticamente. A diferencia de las diez reuniones previas, en que la seguridad militar se había destacado tanto en sus listas de prioridades, los mandatarios se concentraron más bien en el desarrollo e implementación de diferentes programas sociales destinados a reducir la pobreza y el analfabetismo. El presidente costarricense, Rafael Angel Calderón, aprovechó la oportunidad para pedir a los demás países centroamericanos que redujeran sus fuerzas militares en la región, a fin de reflejar esa nueva realidad: “estamos en el umbral de una nueva Centroamérica. Una Centroamérica sin violencias o extremismos”.

Aparte de las preocupaciones regionales, no sólo de la estabilidad de los gobiernos civiles recién establecidos ha permitido que los militares tengan un papel importante como guardianes, no sólo de la estabilidad de la transición democrática, sino también de la estabilidad de sus propias prioridades presupuestarias. Y los gobiernos civiles, por su parte, temerosos de que el descontento militar pueda precipitar una rebelión dentro de esas filas, se han convertido en celosos guardianes de sus presupuestos.

Un nuevo liderazgo democrático está surgiendo del repudio al militarismo en el Estado latinoamericano. Este acontecimiento constituye un claro rechazo a las políticas de seguridad del pasado que justificaban “guerras sucias” contra la subversión interna. Sin embargo, el debilitamiento militar no conduce necesariamente a su separación de la política. En muchos países, los generales continúan siendo influyentes administradores de proyectos de defensa del pasado que garantizaban su supervivencia institucional.

Después de la Guerra Fría, muchos gobiernos civiles recién establecidos en América Latina han heredado economías con una brecha explosiva entre ricos y pobres. A pesar de muchas conversaciones sobre los “dividendos de la paz” en EE.UU., esas economías latinoamericanas ya están tan endeudadas que cualquier monto que se ahorre de los presupuestos militares disminuidos tendrá poco efecto en la asignación de recursos para programas sociales. Hasta cierto punto, esta ausencia de dividendos de la paz crea una paradoja en la agenda de seguridad de los países latinoamericanos. Como no hay recursos para programas sociales, aumentan las tensiones sociales, y éstas a su vez demanda gastos adicionales de

seguridad para proteger al país de la anarquía completa. La lucha del gobierno peruano contra Sendero Luminoso muestra cómo las insurrecciones pueden sobrevivir al final de la Guerra Fría.

El descontento por las condiciones económicas y sociales bien puede precipitar una toma del poder por parte de los militares (como el fallido intento de golpe venezolano) o una insurrección de los grupos sociales más afectados en su situación económica. Mientras los anteriores presidentes peruanos intentaron ganar la guerra civil militarmente, Alberto Fujimori anunció que apoya una solución económica que tome en cuenta las injusticias sociales. Pero carece de poder político para cambiar las prioridades presupuestarias sin afectar la situación financiera de una fuerza armada que ya se encuentran bastante desmoralizadas. Como resultado, el conflicto está en un punto muerto. Las relaciones de unas estructuras estatales débiles van a dominar la agenda de seguridad, mientras Latinoamérica remodela sus relaciones cívico-militares.

Indudablemente no es igual el tratamiento de los temas de seguridad y estabilidad en toda América del Sur. De hecho la región andina se ha convertido, desde los años noventa y en los comienzos del presente siglo, en el mayor foco de inestabilidad e inquietud continental. En materia política, se destaca el autogolpe de Alberto Fujimori en Perú, la caída constitucional de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, la salida política de Abdalá Bucarán en Ecuador, el casi desplome de Ernesto Samper en Colombia y la llegada al poder del ex golpista Hugo Banzer en Bolivia. El descalabro social que llevó al derrocamiento de facto de Jamil Mahuad en Ecuador, la ambición autoritaria de la cleptocracia establecida por Fujimori en Perú, la delicada incertidumbre institucional generada por Hugo Chávez en Venezuela, los crecientes inconvenientes de todo orden que vive Bolivia o la explosiva situación que afrontó Andrés Pastrana y el actual presidente Alvaro Uribe en Colombia, son indicadores elocuentes de que los Andes está viviendo un torbellino<sup>14</sup>.

En materia militar, el mayor enfrentamiento limítrofe del hemisferio se dio entre Ecuador y Perú, y la frontera más tensa del continente es, en la actualidad, la de Colombia y Venezuela. Además en los temas como los derechos humanos, narcotráfico, corrupción, ambiental y variables socioeconómicas, la región andina presenta los niveles más altos y conflictivos del subcontinente.

Adicionalmente, según Tokatlian, en el escenario de la posguerra fría, es en la región andina (particularmente en Ecuador, Perú y Venezuela) donde los militares han guardado más incidencia política y gravitación corporativa. Asimismo, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) está cada día más replegada. Por último, el mundo andino es cada vez más dependiente de Washington en lo material y político y cada vez más distante del Cono Sur en lo cultural y diplomático. La esfera de influencia de Estados Unidos se está deslizando de su tradicional *mare nostrum* —la amplia cuenca del Caribe— y se proyecta con más fuerza en el vértice andino del continente sudamericano. Siendo el Plan Colombia el ejemplo más patente de la intervención norteamericana en la región, en donde Estados Unidos financió en año 2000 la parte militar de ese plan, dedicado a la represión contra los cultivos ilícitos, proyectando una visión de Colombia de amenaza para la región. El plan militarizó y regionalizó la lucha contra el narcotráfico, afectando más la seguridad de Ecuador y Venezuela, y menos la de Perú y Bolivia, y trayendo serias preocupaciones a Brasil. Pero en el corriente año, se le permitió al gobierno colombiano usar los fondos provenientes de Estados Unidos,

---

<sup>14</sup> Juan Gabriel Tokatlian. "El plan Colombia: ¿un modelo de intervención?". s/d.

inicialmente para la lucha contra las drogas, al combate de los grupos insurgentes –Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército de Liberación Nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia, también denominadas “paramilitares”–, al anunciar la ministra de Defensa colombiana, María Lucía Ramírez, que el presidente George W. Bush sancionó una ley mediante la cual aprueba que los equipos de guerra del llamado Plan Colombia sean utilizados en la lucha contra “el terrorismo” en su país.

Pero el Cono Sur, comparada con otras regiones del subcontinente, caracterizadas por convulsiones político–económicas y por una creciente militarización (la región andina) o estancamiento, exclusión social y creciente inseguridad pública (el istmo centroamericano), la situación político–estratégica del Cono Sur es indudablemente mejor. El fin de la Guerra Fría tuvo un efecto muy positivo para los países del Cono Sur de América Latina, en especial para las relaciones entre Argentina, Brasil y Chile. Esto posibilitó reafirmar, desarrollar o retomar tendencias a la cooperación. Parece poco probable la regresión hacia un escenario conflictivo en esta región. Las variables determinantes que incidirán en los cursos de acción son la estabilidad democrática, la interrelación entre los principales actores y su grado de institucionalización, el bajo grado de conflictos interestatales y las preocupaciones compartidas. A ello se agregan el grado de modernización y subordinación al poder civil de las Fuerzas Armadas, las demandas por modernización en materias estratégicas, la reducción del gasto militar, la asistencia y cooperación externa en materias de defensa, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz y en regímenes de control de armamentos y, finalmente, el impacto regional de la acción internacional de la subregión. Con el proceso de democratización se abrieron espacios para un diálogo político y un nuevo tipo de liderazgo civil en materias de defensa y seguridad internacional. El fin de la confrontación geopolítica (entre Chile, Argentina y Brasil) y la competencia estratégica en el ámbito nuclear (entre Brasil y Argentina) posibilitaron la cooperación político–estratégica tanto interestatal como en el ámbito internacional. El mismo efecto tuvo la solución de conflictos fronterizos (entre Chile y Argentina). De hecho, en el Cono Sur se está desarrollando cada vez más en una zona de paz y estabilidad, sirviendo así como modelo para otras regiones del subcontinente latinoamericano, las cuales se siguen sumergiendo en convulsiones internas e interestatales<sup>15</sup>.

### **Nuevos temas en la agenda de seguridad americana**

Durante la Guerra Fría existía un amplio consenso sobre el significado del término seguridad. Durante ese período, la seguridad se refería a la integridad física y la soberanía política del Estado–nación. La seguridad se relacionaba principalmente con el objetivo, la función, la estructura y el costo de las Fuerzas Armadas.

En la última década, esta función restringida del término seguridad ha sido puesta en tela de juicio. Se han sugerido nociones más amplias de seguridad, incorporándose aspectos económicos, sociales y ambientales, así como también militares. El término “seguridad comprehensiva” es utilizado para describir estos aspectos más amplios de seguridad en algunas ocasiones.

---

<sup>15</sup> Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK). “El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina” Documento de Trabajo N° 1. RECAL-IIK, Hamburgo, noviembre de 2001. p. 8.

Una razón de primer orden para ampliar o redefinir el significado de seguridad ha sido el reconocimiento de que el poder económico de un Estado tiene gran importancia para el logro de sus objetivos de política exterior. Otra razón es una percepción creciente que temas ambientales –tales como la lluvia ácida, el calentamiento global y el agujero de la capa de ozono– pueden y efectivamente tienen un efecto directo sobre la salud y seguridad de las personas, y que aquellos temas requieren cooperación regional y global.

En los aspectos ambientales Al Gore, ha recalcado que el medio ambiente global debería ser visto como un tema de seguridad nacional y ha presentado un equivalente ambiental a la Iniciativa de Defensa Estratégica, la Iniciativa Ambiental Estratégica. Las que siguen son palabras de Gore: “...sabemos también que tal como el mundo ha vivido con la posibilidad de un desastre por medio de una guerra nuclear, ahora vive con la amenaza creciente de otro desastre creado por el hombre: un fracaso ambiental catastrófico”<sup>16</sup>

Otros temas que dominan la política de seguridad hemisférica en la agenda de los Estados Unidos con la consiguiente implicancia en los países de la región son el narcotráfico, la democracia, los derechos humanos y el control de armamento.

El problema del tráfico de drogas se convirtió en un tema importante en los EE.UU. durante los ochenta, incluso antes que terminara la Guerra Fría. Este problema no era nuevo, pero comenzó a percibir que su influencia estaba llegando a la clase media. Como resultado, la lucha contra las drogas se convirtió en un materia de política de importancia. La preocupación dentro de los EE.UU. por el problema de la droga se convirtió en un punto importante para la política de seguridad, por el costo político y económico asociado a la implantación de un plan de acción.

Una posible respuesta al problema de la droga es atacar la demanda y oferta al interior del país. Como en todos los mercados la demanda determina la producción. Sin embargo, la respuesta que los EE.UU. dieron a esta amenaza se centró más que en la demanda interna casi exclusivamente en la producción externa.

El concepto de “democracia” también se ha convertido en un ítem importante en el tema de la seguridad después de la Guerra Fría. La ausencia de un rival militar significa en la práctica que existen escasos “trades-offs” entre democracia y seguridad militar. Es igualmente importante la conceptualización renovada de la relación entre democracia y guerra. Los académicos, los políticos y el público, en general, han acogido los estudios que prueban que las democracias son inherentemente pacíficas. El Congreso y la Presidencia están de acuerdo en pensar que los regímenes democráticos de América Latina acrecientan la seguridad estadounidenses y por ende son foco de importantes acuerdos sobre seguridad hemisférica. La política de EE.UU. hacia el golpe de Estado en Haití permitió demostrar cierto apoyo estadounidense hacia la democracia: pero no sabremos os verdaderos límites de esta política has que sea legalmente elegido en la región un gobierno anti–norteamericano.

Los derechos humanos se han convertido en un tema importante en el área de la seguridad debido a los esfuerzos de diversos grupos de intereses. Estos grupos descubrieron la utilización del sistema de toma de decisiones políticas dentro del Congreso para hacer que

---

<sup>16</sup>Al Gore, discurso realizado en la Academia Nacional de Ciencias, 1º de mayo de 1989 en Alan Sweedler “La política de seguridad de Estados Unidos en la post Guerra Fría. Estudios Internacionales Año XXV Julio-Septiembre 1992 N° 99. p 408.

el esquivo presidente considerar a la violación de los derechos humanos como un componente de la política de seguridad hemisférica.

El tema del control de armamento en las regiones en desarrollo se hizo nuevamente importante para los actores de la política de seguridad, debido a la guerra del Golfo. Los avances de Sadam Hussein en la producción de armas atómicas, biológicas y químicas, así como de tecnología de misiles, hizo surgir el fantasma de una nación en desarrollo capaz de causar bajas importantes a sus enemigos del momento, incluido los EE.UU.

La política estadounidense de seguridad hemisférica ha estimulado el abandono de los programas nucleares de Brasil y Argentina, y ha tratado de persuadir a los proveedores de armamento que moderen sus ventas en la región. Esto ciertamente produce tensión entre los militares de EE.UU. y Latinoamérica, incluso con los más democráticos, ya que buscan construir un “stablishment” militar apolítico<sup>17</sup>.

Pero indudablemente, los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos, tuvieron su repercusión para América Latina y tendrá efectos para las políticas de seguridad en las Américas. El sistema interamericano del tratado de Río se debatió, al igual que la OTAN, sobre la entrada en vigor del tratado de asistencia recíproca.

Cabe destacar que el tema del combate contra el terrorismo, ya se venía tratando en ámbitos hemisféricos con anterioridad al 11 de septiembre. En 1994 los participantes de la Primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami, se pusieron de acuerdo sobre la convocación de una conferencia americana sobre los peligros del terrorismo en el ámbito nacional e internacional. En abril de 1996 esta conferencia se celebró en Lima. En 1998 se celebró la Segunda Conferencia Interamericana en Mar del Plata, el la cual se acordó la fundación de un “Comité Interamericano Contra el Terrorismo”, lo que fue aprobado y formalizado en la conferencia anual de la OEA en Guatemala en junio de 2001. La tarea central del comité es la preparación y coordinación de la lucha anti-terrorista en el ámbito regional. Fuera de estas actividades el tema del terrorismo no tuvo mayor importancia hasta el 11 de septiembre, ya que Estados Unidos centraron su política de combate al terrorismo en la lucha contra los “roggh satates” como por ejemplo: Irak y Libia.

A la hora de los atentados los cancilleres de los países miembros de la OEA están reunidos en Lima para discutir y aprobar la Carta Democrática Interamericana. Los participantes condenaron los atentados y aseguraron su solidaridad con los Estados Unidos. El 19 de septiembre se convocó a una sesión extraordinaria de la OEA en Washington. El 21 de septiembre los cancilleres se reunieron a iniciativa de Brasil y Argentina en su función de órgano consultivo del tratado de Río. En esta ocasión constataron, que los atentados contra Estados Unidos son un ataque contra todos los estados americanos. De acuerdo con el tratado de Río y bajo el principio de la solidaridad continental, todos los países firmantes del tratado deben darse asistencia recíproca. Pero en realidad no hubo acuerdo acerca de medidas concretas de ayuda o una cooperación militar de estados latinoamericanos en la guerra contra el terrorismo. La convocatoria del TIAR se quedó en el ámbito simbólico y no va más allá del apoyo para un mejoramiento de la cooperación informativa. Al mismo tiempo la discrepancia entre política oficial y sentimientos populares pueden causar problemas internos para una serie de países latinoamericanos. Mientras que los gobiernos latinoamericana-

---

<sup>17</sup>David Mares. “Nuevas tendencias en la seguridad hemisférica: el aporte norteamericano” en Cambios Globales y América Latina. Algunos temas de la transición estratégica. Centro estratégico de América Latina Santiago, 1991/1992 pp 41-42.

nos declaran su solidaridad con los Estados Unidos, la mayoría de la población manifiesta su compasión con las víctimas junto con una clara crítica a la política de Estados Unidos frente a los países subdesarrollados, la cual es vista como un motivo de los atentados.

Lo que ya está claro, es que las prioridades de la política de seguridad estadounidense frente a América Latina ha cambiado después del 11 de septiembre de 2001. La prioridad ya no es “la guerra contra el narcotráfico”, o los nuevos temas adscriptos a la agenda de seguridad –democracia, medio ambiente, derechos humanos, etc.–, sino la “guerra contra el terrorismo global”. Esto tiene repercusiones para toda la región por varias razones:

1. Cinco de las 30 organizaciones que el Departamento de Estado ha calificado como *Foreign Terrorist Organisations* (FTO), residen en América Latina.
2. Estados Unidos ya empezó a redefinir sus relaciones bilaterales bajo el criterio de la cooperación con los países latinoamericanos en la guerra contra el terrorismo. Para el futuro se podrá establecer un mecanismo de calificación parecido al proceso de certificación en la lucha contra el narcotráfico.
3. En todos los países de América Latina se están discutiendo reformas referidas a la seguridad interna, las que tendrán efectos para las relaciones cívico–militares<sup>18</sup>.

### **La política de seguridad brasileña**

Las relaciones exteriores de Brasil en el área de seguridad son bastante amplias. Desde los años treinta hasta la década de los ochenta se explicaron en buena medida por la eficiente hegemonía norteamericana. De hecho, Estados Unidos fue capaz de emplear su formidable capacidad económica y militar para forjar instrumentos militares para el ejercicio de su condición de Estado hegemónico en el continente. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en 1947, fue el antecedente por diversos protocolos cuyo objetivo fue el de construir un sistema de consulta y cooperación en este continente. El TIAR fue el instrumento esencial para el embargo de armas a Cuba y para su exclusión del sistema interamericano en el inicio de los años sesenta, decisión vigente hasta 1970 cuando Perú, Chile y Argentina retomaron las relaciones diplomáticas con ese país.

Si bien Brasil no se alejó de tal bloqueo a Cuba, habiendo retomado relaciones bilaterales únicamente en el primer gobierno civil pos dictadura militar, se situó contrariamente a la organización de una estructura militar permanente en la OEA: “La propuesta de creación de un Estado Mayor Militar del Secretario General de la OEA tampoco prosperó. Situándose contrariamente a la militarización de la OEA, Brasil no identificó razones para alterar la relación institucional entre la Junta Interamericana de Defensa (JID) y la OEA”<sup>19</sup>.

En relación con la Conferencia de Ejércitos Americanos, vigente desde 1960, el Ejército brasileño buscaba la prevención del respeto a la soberanía nacional y a la paz, además del estrechamiento de la cooperación y del énfasis en la no intervención en asuntos internos de los diversos países. Como es propio de la perspectiva militar, el énfasis había sido foca-

---

<sup>18</sup> Instituto de Estudios Iberoamericanos. op. cit. p. 18.

<sup>19</sup> Eliézer Rizzo de Oliveira. “El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional” en Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad. Francisco Rojas Aravena (editor) FLACSO/Chile y Nueva Sociedad. Caracas, 1999. p. 164-165.

lizado en el proceso de desarrollo con el nivel de seguridad marcadamente determinado por la relación directa de las fuerzas armadas en la represión política<sup>20</sup>.

Con respecto a las relaciones de seguridad en el Cono Sur y más específicamente con la Argentina, las mismas fueron históricamente marcadas por la cooperación y la contención. Debido a las herencias coloniales, ambos Estados, hasta hace poco más de una década, estimularon concepciones de política exterior de tipo realistas, identificadas como “enemigos estratégicos”.

Cabe destacar que ya en 1980 se firmó el primer acuerdo de cooperación nuclear. Pero fueron los presidentes José Sarney de Brasil y Raúl Alfonsín de Argentina, lo que dieron importantes pasos hacia la superación de tales estrategias, abarcando el área militar, diplomática, nuclear, científica, espacial y otras. El proceso de aproximación entre Brasil y Argentina, se dio a partir de los acuerdos nucleares firmados por los dos presidentes en 1985: “Esos acuerdos fueron un hito en la relación bilateral, ya que dejaron definitivamente atrás la geopolítica de confrontación de dos países que habían tenido dos guerras en el siglo pasado y venían pulseando en el actual control de la Cuenca del Plata y el desarrollo de sendas bombas atómicas”<sup>21</sup>. El proceso de integración iniciado con el acta de 1986, abrigó tímidamente la cooperación nuclear. 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 brasilera. Además el Tratado de Asunción que creó el Mercosur en 1991 animó la cooperación en el área de la seguridad, particularmente la nuclear. En ese mismo año, se institucionalizó un sistema de fiscalización mutua, previo a la entrada en vigor del Tratado de Tlatelolco y se creó un sistema *sui generis* de salvaguardas con la participación de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

Cabe destacar que el gobierno de Collor de Melo tuvo un impacto importante sobre las elites económicas y políticas de Brasil que quebró el sistema de creencias<sup>22</sup> de Itamaraty. Durante el gobierno de Collor se dieron los primeros pasos destinados a establecer una relación cooperativa con los Estados Unidos que conllevaba cambios significativos en las políticas de seguridad internacional. De esa manera se alcanzaron compromisos de no proliferación nuclear sin precedentes que tuvieron un impacto significativo sobre la política regional<sup>23</sup>. En este contexto, encuentra en la administración de Carlos Saúl Menem en la Argentina, su principal aliado en la región del Cono Sur.

Con respecto a la política exterior de Itamar Franco, la misma apuntó hacia una participación más activa del MERCOSUR, la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), relaciones más estrechas con otras potencias regionales (China, India y Rusia) y una relación menos conflictiva con Estados Unidos<sup>24</sup>. Pero indudablemente, la

---

<sup>20</sup> *Ibidem*. p. 165.

<sup>21</sup> *Ibidem*. p. 166.

<sup>22</sup> El tratamiento de los asuntos internacionales de Brasil ha sido fundamentalmente el resultado de una compleja interacción entre determinantes externos y las percepciones e intereses internos. Aunque ocasionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores ha estado dirigido por funcionarios no diplomáticos, la corporación diplomática logró preservar su influencia y legitimidad como el principal actor en la toma de decisiones de política exterior. El protagonismo de Itamaraty se ha apoyado en un sistema de creencias que ha caracterizado la política exterior de Brasil desde mediados de los años setenta. Mónica Hirst, *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*. FLACSO/Norma. Buenos Aires, 1996. p. 170.

<sup>23</sup> Mónica Hirst. *op. cit.* p. 171.

<sup>24</sup> *Ibidem*. p. 172.

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 Area 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. A su vez, esta política se correlaciona con una mayor fluidez en el proceso de integración regional, y en el plano global, la búsqueda de un acercamiento hacia otras potencias regionales, con lo cual posicionaría a Brasil como un interlocutor válido en la toma de decisiones mundiales. Indudablemente, a pesar de promover simultáneamente una política menos conflictiva con los Estados Unidos, dicho giro, no fue bien aceptado por la administración norteamericana, que promovía y continúa hasta hoy a la vuelta del panamericanismo, siendo dicho país el líder hemisférico hegemónico.

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 internacional<sup>25</sup>.

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 Exclusi-

---

<sup>25</sup> *Ibidem.* p. 172.

vamente 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 existentes<sup>26</sup>.

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 ajenas<sup>27</sup>.

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 participación de oficiales brasileños en las fuerzas de paz de las NU<sup>28</sup> 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.

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.

En los círculos militares brasileños existe una preocupación por la internacionalización de las políticas ambientales y su inclusión en la nueva agenda de seguridad global. Los militares tienden a interpretar los enfoques globalistas que consideran a la región amazónica como una fuente de preocupación ecológica global, como un intento de recortar la soberanía de Brasil sobre dicho territorio. Como consecuencia de la preocupación en este área, y a fin de expandir la presencia militar, los militares idearon un amplio sistema de monitoreo y comunicaciones que incluye la instalación de gran cantidad de radares, satélites y sensores aéreos. Bajo la denominación de Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM), este programa ha sido considerado una reacción contra la idea de una “internacionalización” de la Amazonia<sup>29</sup>.

En el ámbito hemisférico, Brasil estuvo representado en las distintas reuniones de ministros de Defensa realizadas desde la primera en Williamsburg en 1995, lo que le permitió mantener extensos contactos con ministros de otros países del hemisferio. En el 2000, Brasil fue sede de la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, que se realizó en Manaus, en cuya declaración, a diferencia de las anteriores realizadas en distintos países

---

<sup>26</sup> Eliézer Rizzo de Oliveira. op. cit. p. 170.

<sup>27</sup> <http://www.geocities.com/luisdllanegra/Tratados/atlsuzpa.htm>. Punto 3.

<sup>28</sup> 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).

<sup>29</sup> Mónica Hirst. op. cit. pp. 174-175.

americanos, se advierte la política de seguridad del gobierno brasileño cuando se enuncia que “Los Estados deben trabajar en el sentido de consolidar la paz en el espacio americano y valorizar los principios y normas de Derecho Internacional, consagrados en las Cartas de la ONU y de la OEA, referentes a la autodeterminación, la integridad territorial, la no intervención, la solución pacífica de controversias, el desarrollo económico y social y el derecho a la autodefensa”<sup>30</sup>.

Paralelamente, Brasil tuvo una activa participación en las dos Conferencias regionales sobre Medidas de Fortalecimiento de la Confianza y de la Seguridad, realizadas en Santiago (1995) y San Salvador (1998), en dichas reuniones se estimularon la intensificación del diálogo hemisférico para el fortalecimiento de la paz y de la seguridad en la región.

En el plano regional, si bien la democratización y la iniciativas de cooperación económica han permitido mejorar las condiciones de paz y seguridad de la región en el Cono Sur, no han conducido a un proceso de integración en el campo de la seguridad, más allá de las recientes tratativas por parte de Brasil de incorporar a la agenda regional el tema de la integración en el área de la defensa.

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 norte<sup>31</sup>. 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 Sur<sup>32</sup>. El ministro de Defensa brasileño Geraldo Quintao reveló que Brasil debe actuar con toda 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:

---

<sup>30</sup> <http://www.oas.org/csh/spanish/docminist00.htm>.

<sup>31</sup> Mónica Hirst. op. cit. p. 179.

<sup>32</sup> Eleonora Gosman. “Para Brasil, Argentina ya no es su principal enemigo”. Diario Clarín, 3 de septiembre de 2002. p. 24.

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 en 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 extranjeros<sup>33</sup>.

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 extraregional<sup>34</sup>

En el plano interno, el gobierno de Fernando Enrique Cardoso, por primera vez en Brasil, presentó al país en la campaña para su reelección un breve documento denominado “La Defensa Nacional”, explicitando su futura política de defensa a llevar a cabo; y en noviembre de 1996, Cardoso anunció, por primera vez en la historia del país, una Política de Defensa Nacional<sup>35</sup> para un amplio conocimiento de la sociedad brasilera y la comunidad internacional. Desde el punto de vista político, señaló que las apreciaciones sobre Política de Defensa no deben restringirse a círculos especializados, sino considerar también a la sociedad como un todo, por medio de la discusión informada, transparente y democrática. Desde el punto de vista conceptual, significó la madurez de una reflexión estratégica conjunta por parte de los sectores civiles y militares dentro del gobierno, cuyo resultado es una convergencia de perspectivas frente a las importantes transformaciones en curso en los escenarios mundial, regional y nacional<sup>36</sup>.

Las líneas generales definidas en la política de defensa nacional de Brasil tienen como objetivo una política de defensa sustentable, orientada a la modernización paulatina de la capacidad de autoprotección, depende de la configuración de un modelo de desarrollo que

---

<sup>33</sup> Eleonora Gosman. “Brasil busca una integración militar total con Argentina”. Diario Clarín, 4 de septiembre de 2002. p. 24.

<sup>34</sup> Eliézer Rizzo de Oliveira. op. cit. p. 167.

<sup>35</sup> Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Brasília, 1996.

<sup>36</sup> Eliézer Rizzo de Oliveira. op. cit. p. 166.

fortalezca la democracia, reduzca las desigualdades sociales y los desequilibrios regionales y compatibilice las prioridades en los campos político, social, económico y militar con las necesidades de la defensa y de la diplomacia.

Continúan vigentes en forma relevante los conceptos tradicionales de soberanía, como la conservación de la integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales e identidad nacional a través de la conservación de la cohesión y de la unidad de la Nación, pero a su vez se propone contribuir al mantenimiento de la paz y de la seguridad en el ámbito internacional.

La orientación estratégica está centrada en una diplomacia activa orientada a la paz y en una posición estratégica disuasiva de carácter defensivo, adicionando que el carácter defensivo, no quiere decir necesariamente que las Fuerzas Armadas se tengan que limitar exclusivamente a operaciones de defensa cuando se presente una situación de conflicto. En circunstancias más amplias de defensa, y a los efectos de rechazar una eventual agresión armada, el País empleará todo el poderío militar necesario para que el conflicto se resuelva en el plazo más breve y con el mínimo de daños a la integridad y a los intereses nacionales, imponiendo condiciones que propicien el restablecimiento de la paz. Consecuentemente corresponde a las Fuerzas Armadas la misión que le atribuye la Carta Magna de defender a la Nación cuando sea necesario, a los efectos de asegurar el mantenimiento de su integridad y soberanía. Para ello es fundamental que se perfeccione constantemente la composición de las Fuerzas Armadas, tanto en lo que se refiere a su apresto como a su utilización y, asimismo, que se racionalicen las actividades afines. De esto se desprende que la expresión militar sigue siendo de capital importancia para la supervivencia del Estado como unidad política independiente.

A su vez, para lograr los objetivos de la Política de Defensa Nacional, se deberán observar las directrices más relevantes:

- contribuir a la creación de un orden internacional fundamentado en el estado de derecho, que propicie la paz universal y regional y el desarrollo sostenible de la humanidad;
- promover la posición de Brasil que favorece el desarme mundial, condicionado al desmantelamiento de los arsenales nucleares y otras armas de destrucción masiva;
- participar en las operaciones de paz, de acuerdo con los intereses nacionales;
- contribuir al fortalecimiento, ampliación y consolidación de la integración regional;
- intensificar el intercambio con las Fuerzas Armadas de las naciones amigas;
- proteger la Amazonia brasileña con el apoyo de toda la sociedad y con la valorización de la presencia militar;
- mantener la participación de las Fuerzas Armadas en acciones auxiliares que pongan la mira en la integración nacional, la defensa civil y el desarrollo socioeconómico del país;
- procurar un nivel de investigación científica, el desarrollo tecnológico y de capacidad de producción que permita disminuir la dependencia externa del País en lo que se refiere a recursos de naturaleza estratégica de interés para su defensa.

Actualmente, la Amazonia es la prioridad de la política de defensa brasileña, cuyas raíces conceptuales fueron planteadas de manera definitiva durante el gobierno de Sarney y ampliamente desarrolladas en el gobierno de Cardoso, siendo explicitadas en el documento sobre la Política de Defensa Nacional. Esto se debe a que el interés de la comunidad internacional en preservar la selva amazónica, en atención a lo que ello supone para la conservación del clima del planeta y los recursos biológicos y, por otra parte, la sospecha brasileña de que, en muchos casos, esos intereses están ligados al gran potencial económico de la región, llevaron a que en la década de los ochenta se promovieran intensas campañas en todo el mundo para que dicho territorio sea considerado como “pulmón de la Humanidad”, “patrimonio universal”, etc. argumentos refutados por los países amazónicos que mostraron una fuerte disposición en no admitir interferencias en sus espacios<sup>37</sup>.

La idea de la creación de un Estado Yanomami entre Venezuela y Brasil fue fuertemente rechazada, en nombre de la soberanía nacional. Los gobiernos nacionales no aceptaron querer participar en discusiones de esa naturaleza. Los países amazónicos entienden que detrás del discurso de la internacionalización de la región y la preservación del medio ambiente, incluido la floresta, existen otros intereses. Esto es en verdad un subterfugio, una forma camuflada para que se instalen aquí intereses estratégicos, en un área no sólo rica en minerales, sino también considerado el mayor banco genético del planeta.

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 fue adjudicado finalmente para su instalación.

## **Conclusiones**

La política de seguridad hemisférica estuvo signada desde el siglo pasado por las políticas propiciadas por Estados Unidos. Desde la concepción de la doctrina Monroe, en 1823, el país del norte mantuvo una coherencia en los temas referentes a su seguridad, que involucraron a áreas extraterritoriales de su propio país. Bajo la premisa de sus propias concepciones del hemisferio occidental, y con el poder, económico, político, militar y cultural diseñó e influyó en las políticas internas de los países americanos, con especial énfasis en el área sensible para su seguridad como es y lo sigue siendo en la actualidad la región centroamericana y del Caribe. Este accionar ha sido manifestado a través de las numerosas in-

---

<sup>37</sup> Shiguenoli Miyamoto. “O Brasil e segurança regional” en Carta Internacional N° 89 - ano VIII Julho, 2000, Sao Paulo, Brasil.

tervenciones militares en dichos países, cuando los gobernantes o sus políticas eran adversas a los principios o intereses económicos norteamericanos.

Si bien la política exterior norteamericana hacia la región tuvo distintos períodos de acercamiento, distanciamiento e incluso indiferencia, ésta siempre estuvo marcado en una visión del “peligro” que los distintos países podían ofrecer a los intereses nacionales de los Estados Unidos, y en tal sentido, las distintas administraciones diseñaron estrategias diferentes para cada uno de los casos, variando desde el apoyo económico (Alianza para el Progreso) hasta intervenciones militares directas, que datan desde fines del siglo pasado hasta entrado el presente (Nicaragua 1850, 1853, 1854, 1857, 1910, 1912, 1926, Grenada 1983, Panamá 1856, 1903, 1989, etc.). Dichas intervenciones militares directas y acciones encubiertas (Guatemala 1954, Cuba 1961, Ecuador 1961, República Dominicana 1963, Chile 1973, etc.) han tenido distintos objetivos, variando desde la usurpación territorial, intereses económicos de empresas estadounidenses, acciones militares estratégicas o bien fomentar el derrocamientos de gobiernos americanos que no coincidían ideológicamente con las políticas de Washington.

Como resultado de esta dinámica, las política estadounidense hacia la región, mantuvieron durante cuarenta años, el énfasis puesto concretamente en la doctrina de la seguridad nacional. Ahora la reafirmación tradicional de promoción de sus intereses económicos es la que pasa a guiar y enfatiza sus políticas.

Este cambio actitudinal se debe al fin de la Guerra Fría, en donde las políticas norteamericanas hacia la región han variado sustancialmente, al no percibirse en los países Americanos amenazas a la seguridad del Estado del Norte, posibilitando la ampliación e incorporación de otros temas en la agenda de seguridad como son el narcoterrorismo, los problemas ambientales, la proliferación de tecnologías sensibles -nuclear, misilística, etc-, las migraciones, la democracia, la economía de mercado; temas no considerados como centrales durante el período de la Guerra Fría en donde el objetivo central era la bipolaridad de la confrontación Este-Oeste.

Si bien la literatura incorpora algunos temas de la nueva agenda de seguridad como importantes después de la Guerra Fría, algunos, caso el narcotráfico y los problemas ambientales ya habían sido enunciados como temas atinentes a la seguridad nacional por la administración Reagan. Lo que sí se puede afirmar es el cambio de la metodología que emplea los Estados Unidos para incorporar en su agenda exterior dichos temas. Tradicionalmente ante un peligro eminente a su seguridad nacional, el país del norte recurría a acciones directas o encubiertas para el logro de sus objetivos, en la actualidad, a través del denominado Nuevo Orden Internacional, dicho país ha delegado en manos de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad la adopción de las medidas a ejecutar en temas globales que puedan afectar a su interés nacional. Para tal efecto el órgano multilateral ha creado una nueva forma de intervención bajo el denominado “deber de injerencia” “o derecho de intervención” en dichos temas por demás conflictivos y de difíciles solucionar; bajo este concepto podemos mencionar a la Guerra del Golfo, en donde una fuerza militar conjunta de distintos países liderados por Estados Unidos “pretendieron” restaurar la “democracia” en Kuwait, y luego las NU autorizó a intervenir militarmente para proteger a la minoría kurda en el norte de Iraq, ante las violaciones a los derechos humanos por el régimen de Sadam Housein, otras intervenciones menos exitosas promovidas por las NU fueron la interven-

ción de Somalia cuyo objetivo era una ayuda humanitaria o el tema más conflictivo como la desintegración y guerra civil en la ex Yugoslavia.

Dichas intervenciones se realizaron bajo el marco de las NU, en el “nombre de la humanidad”, pero no debemos olvidar el peso relativo en las decisiones sobre dicho organismo internacional que tiene Estados Unidos, sobre todo después de la desaparición de la Unión Soviética.

Los países americanos no están ajenos a políticas de intervención, sean éstas directas o encubiertas en la nueva política de intervención, siendo los problemas ambientales del Amazonas brasileño uno de los temas más preocupantes para los países del norte, habiendo deslizado propuestas que dicha reserva biológica sea transformada en “patrimonio de la humanidad” o bien el tema del narcoterrorismo, sobre todo en los países andinos. Dentro de estas presiones por parte del país hegemónico continental, se encuentran la desactivación del desarrollo las políticas científicas-tecnológicas en materia de energía nuclear, desarrollo de vectores misilísticos en países como Argentina y Brasil.

Estas políticas en que Estados Unidos ha optado por diferenciar su operacionalidad la ha realizado sobre los países de la región en forma bilateral, multilateral o apelando a organismos internacionales como las NU.

Por otra parte estas políticas afectan al tradicional concepto de soberanía nacional o territorial, ya que terceros países pretenden tener injerencia en asuntos internos de los países afectados. En un marco más global la transnacionalización y luego la globalización han afectado las bases sobre las cuales se desarrolló el concepto de soberanía; si bien esta sigue manteniendo como elemento crucial la capacidad soberana de decisión, las bases materiales sobre las que se expresan hoy adquieren formas diversas. La globalización devalúa en ciertos aspectos algunas características tradicionales, en particular, las referidas a las cuestiones territoriales. Sin embargo, lo territorial sigue siendo el elemento determinante en la conformación de la estatalidad. El concepto de soberanía se entiende a partir del Estado y de la organización y voluntad política de constituirse en nación. La globalización genera nuevas vulnerabilidades y nuevos riesgos. Muchos de ellos están alejados de las fronteras nacionales, pero tienen efectos inmediatos sobre la población. Enfrentar estos nuevos riesgos requiere repensar el concepto de soberanía y los instrumentos que la hacen efectiva.

El concepto latinoamericano sobre la soberanía articulado en torno al derecho internacional históricamente ha tenido un carácter primordialmente defensivo. Ello encuentra su origen y explicación en la constante búsqueda de protección frente a las asimetrías hemisféricas y las diferencias de poder que se expresan en la región. Dado los cambios globales y regionales y en la perspectiva de lograr una mayor incidencia en el diseño del mundo del mañana, es necesario generar formas prospectivas para consolidar una soberanía efectiva. Es decir, reafirmar los ámbitos en los cuales el Estado puede tomar decisiones autónomas de acuerdo a sus propios criterios y en beneficio de sus ciudadanos.

La reunión de Williamsburg representó un avance en la búsqueda de un espacio para concertar políticas en el ámbito de la seguridad y la defensa. No obstante, por el carácter de la reunión, éste se vincula más a una diplomacia de cumbres que a acuerdos de carácter multilateral. Esta distinción es significativa. En la diplomacia de cumbres el peso de las asimetrías se expresa de manera evidente y ejerce una influencia acorde a las potencialidades de poder de cada uno de los actores presentes. En la diplomacia multilateral el sentido esencial está dado por la construcción de alternativas en las cuales la igualdad es lo central

y la definición consensuada de proyectos vinculantes es la meta. La diplomacia multilateral reafirma los derechos de los Estados más débiles, les asegura un espacio de participación y decisión. Los acuerdos surgidos en diplomacia de cumbres o en formas ad hoc de concertación deben expresarse finalmente por medio de acuerdos en regímenes internacionales de carácter vinculante. Sólo ello les dará permanencia en el tiempo y certeza en el cumplimiento<sup>38</sup>.

Para que América Latina pueda incidir es necesario establecer un proceso por el cual podamos “aprender a pensar juntos”. Esto es de vital importancia en lo referido al concepto de seguridad. Sobre este tema hay un debate que no termina de decantarse y cuya solución es clave para diseñar un marco hemisférico cooperativo. Buscar solamente ampliar el concepto para incorporar los nuevos riesgos militariza las soluciones y amplía el concepto a tal punto que lo vacía de contenido. Focalizar en el ámbito de la defensa conlleva a asumir los temas profesionales y de modernización de las fuerzas armadas.

Esta tendencia se vio modificada sustancialmente con la llegada al poder del actual presidente norteamericano George W. Bush, que le imprimió una concepción unilateral a la política exterior de los Estados Unidos, y dicha política tomó un nuevo giro después de los atentados que se produjeron el 11 de septiembre. Estos provocaron que se redefiniera el concepto de seguridad para los Estados Unidos, y la incorporación como organizaciones terroristas a los grupos insurgentes en América Latina, especialmente en Colombia, incidieron significativamente en la política de seguridad de Brasil, que redefinió su política de seguridad, orientando sus esfuerzos en la materia al área del Amazonas lindantes con Colombia. Además, el giro que le imprimió el Congreso Norteamericano al Plan Colombia, generó preocupaciones en los hacedores de políticas de Itamaraty y del Ministerio de Defensa de Brasil, ante la eventual participación de tropas norteamericanas en Colombia, en cercanías de la frontera con Brasil, lo que motivó que se discutiera en los ámbitos de defensa brasileños dejar de lado la hipótesis de conflicto con la Argentina, para orientar todos sus recursos en la defensa de la frontera norte del país.

Cabe destacar que la política de defensa de la administración Cardoso, ha generado un debate interno sobre sus implicancias, por un lado Amado Cervo, aduciendo que la política exterior, del gobierno brasileño se movió en la esfera de la seguridad global. Imbuido en el idealismo kantiano, agitó con determinación los foros de negociación en sentido de regular un sistema multilateral de seguridad, renunciando a convertirse en una potencia o al ejercicio de la fuerza como instrumento de política, al adherir a los pactos de erradicación de armas químicas y biológicas de destrucción masiva, al Régimen de Control de Tecnología de Misiles o al Tratado de No Proliferación Nuclear. Con sus iniciativas pacifistas logró, por tanto, el gobierno brasileño influir sobre el desarme en el Cono Sur en la construcción de una zona de paz y cooperación en América del Sur. Animado en ese sentido, desmontó el sistema de seguridad nacional y renunció al realismo en la arena internacional, malogrando las expectativas de fijar un ordenamiento regulatorio multilateral para la seguridad del mundo.

Pero no cabe duda que el cambio de visión de la política de seguridad de Brasil, iniciado con la redemocratización del país, al igual que la política de Argentina en la materia, han contribuido a generar un zona de paz y distensión en las relaciones entre los principales

---

<sup>38</sup>Francisco Rojas, A. op. cit. pp. 161.

países del Cono Sur, posibilitando la ampliación hacia los restantes países de la región, y en la aspiración brasileña a que se difunda en toda América Latina.

## **Bibliografía**

Adams, Willi Paul. Los Estados Unidos de América. Ed. Siglo XXI de España Editores, S. A. Madrid, 1979.

Arevana, Francisco Rojas. “Williamsburg: ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?” en Estudios Internacionales Año XXXIX Abril-Junio 1996 N° 114 Santiago.

Atkins, Pope G. América Latina en el sistema político internacional. Ed. GEL. Buenos Aires, 1991.

Bizzozero, Lincoln. “Viejos y nuevos muros en el sistema internacional” en Estudios Internacionales Año XXVIII Abril-Junio 1995 N° 110 Santiago.

Buchanan, Paul G. y Sutliff, Brian. “La política de seguridad hemisférica de Estados Unidos en el contexto internacional” en Globalización y regionalización en las relaciones internacionales de Estados Unidos. Ed. GEL. Buenos Aires, 1996.

Caro, Isaac. “Medidas de confianza mutua en Sudamérica” en Estudios Internacionales Año XXVIII Enero-Marzo 1995 N° 109 Santiago.

Cavaganari Filho, Geraldo Lesbat. “Introdução crítica à atual política de defesa” en Carta Internacional, N° 94/95 - ano IX, Dezembro/2000, Janeiro/2001, Sao Paulo, Brasil.

Cervo, Amado Luis. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 45 n° 1 2002. Ed. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília.

Costa Vaz, Alcides. “Condicionantes de las posiciones brasileras frente al desarme, control de armas y seguridad” en Cambios globales y América Latina. Algunos temas de la transición estratégica. CLADDE - FLACSO. Santiago, 1993.

Druetta, Gustavo y Tibiletti, Luis. “La seguridad estratégica regional en el Cono Sur” en Cambios globales y América Latina. Algunos temas de la transición estratégica. CLADDE - FLACSO. Santiago, 1993.

Dupas, Gilberto y Vigevani, Tullo (organizadores). O Brasil e as Novas Dimensoes da Segurança Internacional. Editora Alfa-Omega, Sao Paulo, 1999.

Escudé, Carlos. La Argentina: ¿Paria Internacional?. Editorial de Belgrano. Buenos Aires, 1984.

FLACSO/ Argentina; Forosur. El sur de las Américas en un mundo en transición: Escenarios y políticas. Ed. FLACSO. Buenos Aires, 1995

Gamaliel Perruci, Jr. “América Latina y la seguridad internacional en la posguerra fría” en Diálogo y Seguridad N° 2 - Noviembre 1995. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, 1995.

Gosman, Eleonora. “Brasil busca una integración militar total con Argentina” en Clarín, Buenos Aires, 4 de septiembre 2002.

----- “Para Brasil, Argentina ya no es su principal enemigo” en Clarin, Buenos Aires, 3 de septiembre de 2002.

Guedes da Costa, Thomaz. “Bases de la postura estratégica de los países sudamericanos en la década del noventa” en Cambios globales y América Latina. Algunos temas de la transición estratégica. CLADDE - FLACSO. Santiago, 1993.

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

Mares, David. “Nuevas tendencias en la seguridad hemisférica: el aporte norteamericano” en Cambios globales y América Latina. Algunos temas de la transición estratégica. CLADDE - FLACSO. Santiago, 1993.

Mercado Jarrín, Edgardo. “Los cambios internacionales y sus probables efectos en la situación estratégica y de seguridad de América Latina” en Cambios globales y América Latina. Algunos temas de la transición estratégica. CLADDE - FLACSO. Santiago, 1993.

Miyamoto, Shiguenoli. “O Brasil e a segurança regional” en Carta Internacional, N° 89 - ano VIII, Julho, 2000, Sao Paulo, Brasil.

Morandé, José A. “Política hemisférica de los noventa: elementos del debate estratégico en los Estados Unidos” en Estudios Internacionales Año XXXIX Abril-Junio 1996 N° 114 Santiago.

Orrego Vicuña, Francisco. “Las relaciones entre los países de América Latina y los Estados Unidos: Límites regionales y entendimientos globales” en Estudios Internacionales Año XXV Enero-Marzo 1992 N° 97 Santiago.

Palma, Hugo. “Medidas de confianza mutua en América Latina” en Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe en los Noventa. Ed. Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Lima, Perú 1992.

Rizzo de Oliveira, Elézer. “El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional” en Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad. Francisco Rojas Aravena (editor) FLACSO/Chiel y Nueva Sociedad, Caracas 1999.

Quintanar, Silvia; López, Rodolfo y Piñero, Fernando. “Argentina, el MERCOSUR y los intereses globales y hemisféricos norteamericanos” en *La Argentina y el mundo del siglo XX*. Centro de Estudios del Siglo XX - Centro de Estudios Hispánicos. Dto. de Humanidades UNS, Bahía Blanca, 1998.

Red de Cooperación Eurolatinoamericana (RECAL) Documento de Trabajo N° 1. “El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina”. Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK), Hamburgo, 2001.

Russel, Roberto. “La política internacional de Bill Clinton, el sistema internacional y América Latina: notas para un debate” en *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?* Ed. Nueva Sociedad y Fundación Friedrich Ebert. Santiago de Chile, 1994.

Sabsay, Fernando y Bloch, Roberto. “La defensa de Brasil” en *Archivos del Presente*, año 7 / Número 27, Buenos Aires, 2002.

Sennes, Ricardo U. *Brasil e a Política Internacional*. Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO/Chile, IDESP, W. Wilson Center, Santiago, 1998.

Sweedler, Alan. “La política de seguridad de Estados Unidos en la pos guerra Fría” en *Estudios Internacionales Año XXV Julio-Septiembre 1992 N° 99* Santiago.

Tokatlian, Juan Gabriel. “El plan Colombia: ¿un modelo de intervención? s/d.

Vicker, George R. “América Latina y Estados Unidos” en *Cambio de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores*. Ed. ADLAF, Fundación Friedrich Ebert y Nueva Sociedad. Caracas, 1994.

### **Documentos:**

Declaración de Brasilia. Palacio Itamaray, Brasilia 22 al 24 de noviembre de 2000.

Declaración de una zona de paz y cooperación del Atlántico Sur. Asamblea General de las Naciones Unidas. 1986.

Presidência da República. Governo Fernando Henrique Cardoso. *Política de Defesa Nacional*, Brasilia, 1996.

IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Declaración de Manaus, Brasil 16 a 21 de octubre de 2000.

## 1) DATOS PERSONALES

APELLIDOY NOMBRE: LOPEZ, RODOLFO

DOMICILIO: 25 DE MAYO N° 2 (7000) TANDIL.

DNI: N°: 14.416.008

TELEFONO: (02293) 421438

E-MAIL: [rodlopez@infovia.com.ar](mailto:rodlopez@infovia.com.ar)

## 2) TITULOS

Profesor de Geografía, Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro. 27/08/91

## 3) POSGRADOS

1) Curso completo aprobado del programa de Maestría en Relaciones Internacionales. Orientación: Negociaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro.

2) Doctorado de Ciencias Sociales orientación Relaciones Internacionales de FLACSO, en curso.

## 4) DOCENCIA

Desde 1986 hasta 1997 docente de la carrera de Geografía en la Fac. de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro (UNC). 1998 J.T.P. TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES II e INTEGRACION ECONOMICA Y REGIONALISMO: EUROPA, AMERICA DEL NORTE Y AMERICA LATINA. -1999 y continúa. J.T.P. TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES I, TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES II y RELACIONES INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA en la Lic. en Relaciones Internacionales de la Fac. Cs. Humanas UNC.

## 5) PUBLICACIONES

1) La “Nueva” política exterior Argentina. Bernal-Meza, R.; López, R. en Carta Internacional. N° 82 Año VII, Dezembro, 1999. São Paulo, Brasil. ISSN 1413-0904. P. 6.

2) “La evolución del tratamiento de la política ambiental en el Mercosur”. Quintanar, S.; López, R.; Carta Internacional. N° 96 ANO IX. Fevereiro, 2001 São Paulo, Brasil. ISSN 1413-0904. p. 13.

3) “Crisis Financiera Internacional y Mercados Emergentes”. López, R.; Oddone, C. N.; Von Oertel, C. VI Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales. América Latina y la Sociedad Internacional Actores, regiones, globalización. Octubre 2001, Santiago-Chile. Resúmenes Ponencias p. 24.

4) “La agenda externa del MERCOSUR. Perspectiva de Brasil ante la Integración con la Unión Europea”. Quintanar S.; Benítez, R. y López, R. Publicado trabajo completo y abstract, en CD room del Tercer Encuentro Internacional Humboldt. 15 a 19 de octubre de 2001. Salta, Argentina.

## 6) PRESENTACIONES EN REUNIONES CIENTÍFICAS

1) “Crisis Financiera Internacional y Mercados Emergentes”. López, R.; Oddone, C. N.; Von Oertel, C. **Expositor** en las VI Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales. América Latina y la Sociedad Internacional Actores, regiones, globalización. Octubre 2001, Santiago-Chile.

2) “La agenda externa del MERCOSUR. Perspectiva de Brasil ante la Integración con la Unión Europea”. Quintanar S.; Benítez, R. y López, R. **Expositor** en el Tercer Encuentro

Internacional Humboldt “La vuelta a la región”. 15 a 19 de octubre de 2001. Salta, Argentina.

3) “Crisis financiera: enfoques y realidades desde la perspectiva de los países del Cono Sur”. López, R.; Oddone, C. y von Oertel, C. **Expositor** en el II Seminario Internacional “Nuestro Patrimonio Común”. 22 a 25 de abril de 2002. Cádiz, España.

4) “El tratamiento ambiental en el Area del libre Comercio para las Américas (ALCA)” López, R. y Oddone, C. **Expositor** en las del VI SEMINARIO ARGENTINO-CHILENO DE HUMANIDADES Y RELACIONES INTERNACIONALES, 27 a 29 de mayo de 2002. Mendoza, Argentina