

Universidad Empresarial Siglo 21

## **TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

**PROYECCIÓN SUDAMERICANA DE BRASIL EN MATERIA DE**

**SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL CONTEXTO POST 11/9**

CARRERA: Licenciatura en Relaciones Internacionales

ALUMNO: Gavier, Ana Lucía

AÑO: 2010



## AGRADECIMIENTOS

Agradezco profundamente a todas aquellas personas que me acompañaron en este proceso, me brindaron su apoyo incondicionalmente y me dieron fuerzas.

## ÍNDICE

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Abstract</b> .....	5
<b>1 Introducción</b> .....	6
Planteo del Problema y Justificación .....	7
Objetivos.....	7
Marco Conceptual.....	8
Aproximación a los conceptos de región y de país intermedio .....	8
La proyección de Brasil como estabilizador regional .....	10
Metodología de la Investigación.....	15
<b>2 Antecedentes</b> .....	18
2.1 La agenda de Estados Unidos hacia América Latina en la post guerra fría .....	18
2.1.1 El lugar de América Latina en las Estrategias de Seguridad Nacional.....	19
2.1.2 Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas.....	21
2.2 El contexto regional latinoamericano post guerra fría.....	22
2.3 El debate sobre las nuevas amenazas y su repercusión en América Latina.....	25
2.4 Proyección de Brasil en América del Sur en la post guerra fría.....	30
2.4.1 El lugar de la economía y la integración regional .....	33
2.4.2 América del Sur en la Política de Defensa Nacional de 1996 .....	35
2.4.3 El rol de Brasil como potencia regional: la gestión de la crisis entre Perú y Ecuador .....	38
2.5 Conclusiones Parciales .....	39
<b>3 Los atentados del 11/9 y su impacto en la agenda de Estados Unidos hacia América Latina</b> .....	41
3.1 Las ESN post 11/9: la guerra global contra el terrorismo .....	41
3.2 Repercusiones a nivel regional y subregional de los atentados del 11/9.....	45
3.2.1 <i>Cooperación hemisférica</i> .....	45
3.2.2 <i>Cooperación en el Mercosur</i> .....	46
3.3 El lugar de América Latina en la nueva agenda de seguridad.....	47
3.4 Conclusiones Parciales .....	52
<b>4 Brasil como potencia estabilizadora en América del Sur</b> .....	55
4.1 El contexto post 11/9. Fin de la Administración Cardoso .....	55
4.2 Administración de Luis Inácio Lula Da Silva. Lineamientos en materia de seguridad internacional y regional .....	56
4.2.1 América del Sur en los intereses de Brasil en materia de seguridad y defensa .....	58
4.3 Acciones e iniciativas de Brasil en América del Sur: la estabilización regional y el Consejo de Defensa Sudamericano .....	62
4.3.1 Gestión de crisis en Sudamérica.....	63
4.3.1.1 La crisis venezolana de 2002-2003 .....	64
4.3.1.2 Las crisis bolivianas de 2003- 2005 y 2008 .....	66
4.3.1.3 La crisis entre Colombia y Ecuador de 2008.....	70
4.3.2 Brasil y la crisis de Honduras en 2009 .....	73
4.3.3 El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) .....	74
4.4 Conclusiones parciales .....	80
<b>5 Conclusiones Generales</b> .....	82
<b>6 Bibliografía</b> .....	86

## RESUMEN

Este Trabajo Final de Graduación examina los intereses de Brasil hacia la región sudamericana en materia de seguridad y defensa, y las iniciativas y acciones derivadas de estos intereses luego del 11/9. Una menor presencia relativa de Estados Unidos en esta área geográfica a partir de los atentados terroristas del 11/9, presenta una oportunidad para un mayor protagonismo de Brasil. Se analiza la agenda de Estados Unidos hacia América Latina, desde dicha trágica fecha a la actualidad, y el rol de Brasil en la región sudamericana, en el ámbito específico de la seguridad y la defensa. El trabajo finaliza con la exposición de los resultados obtenidos y la reflexión con respecto al alcance de las iniciativas y acciones brasileñas descritas.

## ABSTRACT

This Final Project examines Brazil's interests in South America region with regard to security and defense matters, and the initiatives and actions which come from these interests after the 11/9 events. A less presence of the United States in this geographic area since 11/9 means an opportunity for a greater role of Brazil. It is analyzed the United States agenda towards Latin America since those tragic events, and Brazil's role in South America region, in the specific matters of security and defense. This study ends with an outline of the results and a reflection with regard to the extent of Brazilian described initiatives and actions.

# 1 INTRODUCCIÓN

La proyección sudamericana de Brasil es un tema que ha despertado creciente interés académico, fundamentalmente por el rol de Brasil como socio comercial para los países de la región, pero también ha sido objeto de análisis la dimensión política de dicha proyección. Esta última incluye las distintas iniciativas brasileñas tendientes a dar especificidad a la región sudamericana como actor, constituyendo la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) la más reciente y abarcadora en cuanto a sus objetivos.

En el presente trabajo se analizarán los intereses de Brasil hacia América del Sur en las áreas de la seguridad y la defensa, con énfasis en su papel estabilizador de crisis intra e interestatales. Se asume por un lado que dicho actor posee la capacidad para hacer efectiva la extensión de estos intereses y, por otro, que la menor presencia relativa de Estados Unidos en la región favorece esta tendencia. Esta menor presencia relativa es consecuencia del reordenamiento de prioridades en la agenda de seguridad de la potencia hegemónica luego de los atentados terroristas del 11/9.

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos. En el primero se introducen los conceptos seleccionados para el análisis y el marco metodológico. El segundo capítulo está destinado a proveer un marco histórico a los fines de contextualizar el problema de investigación. Aquí se tomarán en cuenta los antecedentes considerados pertinentes para el posterior abordaje del problema. El tercer capítulo corresponde al análisis de la agenda de Estados Unidos hacia América Latina con énfasis en los cambios luego del 11/9. El cuarto capítulo comprende el estudio de los intereses de Brasil hacia la región en materia de seguridad y defensa, así como la descripción de las distintas acciones e iniciativas derivadas de estos intereses. El capítulo finaliza con un esbozo del alcance de dichas iniciativas en el ámbito sudamericano. En las conclusiones generales se expone el alcance de los resultados obtenidos en la investigación.

## PLANTEO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

El problema objeto de esta investigación es el análisis de la proyección de los intereses de Brasil en materia de seguridad y defensa hacia la región sudamericana, en el contexto del menor interés relativo de Estados Unidos en dicha área geográfica a partir de los acontecimientos del 11/9.

El problema de investigación presentado reviste interés para la disciplina porque implica abordar desde una perspectiva analítica y crítica un fenómeno de la actualidad: la proyección sudamericana de los intereses de Brasil en el ámbito de la seguridad y defensa, con énfasis en el rol estabilizador regional de Brasil. En el complejo escenario internacional posterior a los atentados terroristas del 11/9, América del Sur aparece como una región relativamente menos estratégica para los intereses de Washington, generando los incentivos para un mayor protagonismo de los países de la región en la gestión de sus propios problemas de seguridad. Con este trabajo se pretende indagar sobre una línea de investigación y estimular estudios más específicos, ya que la literatura existente invita al desarrollo más profundo del particular.

## OBJETIVOS

### **General**

Analizar los intereses de Brasil hacia la región sudamericana en materia de seguridad y defensa, y las acciones e iniciativas derivadas de los mismos luego del 11/9.

### **Específicos**

- Analizar la evolución de la agenda de Estados Unidos hacia América Latina desde el 11/9 a la actualidad.
- Considerar los intereses vitales de Brasil en relación a la seguridad y defensa y su proyección hacia América del Sur en el período mencionado.

- Describir las distintas iniciativas y acciones llevadas a cabo por Brasil derivadas de estos intereses a nivel regional.
- Analizar las consecuencias de estas acciones e iniciativas.

## MARCO CONCEPTUAL

### **Aproximación a los conceptos de región y de país intermedio**

El concepto de región adquiere relevancia en primer lugar ya que se centra el análisis en el rol de Brasil en un ámbito geográfico determinado, América del Sur. De acuerdo a María Regina Soares de Lima:

“Las regiones son realidades geográficas y, simultáneamente, sociales. La geografía impone una determinación física, la permanencia y la imposibilidad de salida, siendo ésta última posible en las relaciones sociales. Pero son las interacciones entre los agentes históricos quienes definen si esta permanencia será conflictiva, indiferente o cooperativa”<sup>1</sup>.

Al analizar la proyección sudamericana de Brasil es necesario tener en cuenta las modalidades de actuación que estos actores –los llamados países intermedios– desempeñan en sus respectivos ámbitos regionales o subregionales. De acuerdo a Varun Sahni, los Estados intermedios o poderes medios son “una categoría especial de Estados que carece de las capacidades necesarias de configuración sistémica que poseen los grandes poderes, pero cuyo tamaño, recursos y rol impiden que sean ignorados por los grandes poderes”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Lima, María Regina Soares de “Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos” en Juan Tokatlián (comp.) *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007, pp.169-190, p. 180.

<sup>2</sup> Sahni, Varun, “¿Ancla flotante o plataforma de lanzamiento? Dinámica regional de los poderes emergentes” en Juan Tokatlián (comp.) *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007, pp. 97-125, p.99.



Claramente es América del Sur el ámbito de proyección inmediata de Brasil considerando que este país comparte fronteras con casi todos los países sudamericanos –con excepción de Chile y Ecuador- y extiende sus intereses en dicha área geográfica. En palabras del diplomático Samuel Pinheiro Guimarães: “América del Sur constituye el área geográfica inmediata de inserción internacional de Brasil y de acción de la política externa brasileña, de los intereses económicos brasileños y de la estrategia de seguridad brasileña (...)”<sup>3</sup>. Esta apreciación revela la profunda interdependencia entre las dimensiones geográfica y social de la noción de región.

El rol de Brasil en la región está asociado a su condición de país intermedio concepto utilizado con tres significados distintos: objetivo, subjetivo y social<sup>4</sup>. María Regina Soares de Lima señala que el primero de estos significados se refiere a la posesión de recursos o capacidades materiales convencionales, tales como: tamaño del PBI, población, territorio, gastos militares. Dichas capacidades son medidas por medio de indicadores económicos, demográficos y militares. El segundo significado comprende “la dimensión de la autopercepción o la aspiración de un estatus de país emergente o intermedio en el plano internacional”<sup>5</sup>. En relación al significado objetivo de país intermedio, Brasil se distingue entre sus vecinos sudamericanos por su vasta extensión territorial, su población, capacidad militar y PBI. Asimismo, los sucesivos gobiernos brasileños han diseñado estrategias orientadas a la búsqueda y acumulación de recursos de poder económico, industrial y militar<sup>6</sup>. En cuanto a la dimensión subjetiva del concepto, la citada autora sostiene que en el caso brasileño,

“es notoria la existencia de una aspiración entre las elites, que data del inicio del siglo xx –momento de la creación de la Liga de Naciones- por desempeñar un papel relevante en el plano internacional, en condición de mediador entre los más fuertes y los más débiles, y su empeño por obtener este reconocimiento entre las potencias”<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Pinheiro Guimarães, Samuel “Inserção internacional do Brasil”. Mayo 2002.

<sup>4</sup> Lima, Maria Regina Soares de, *op.cit.* p. 170.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p.171.

<sup>6</sup> Bernal-Meza, Raúl, “Cambios y continuidades en la política exterior brasileña”, en *Lateinamerika Analysen*, Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde, N° 13, Februar 2006; pp. 69-94. [Fecha de consulta: 19 de abril de 2009]. Disponible en: [http://www.giga-hamburg.de/openaccess/lateinamerikaanalysen/13\\_2006/giga\\_laa\\_13\\_2006\\_bernal-meza.pdf](http://www.giga-hamburg.de/openaccess/lateinamerikaanalysen/13_2006/giga_laa_13_2006_bernal-meza.pdf)

<sup>7</sup> Lima, Maria Regina Soares de, *op. cit.* p. 172.

Estas dos dimensiones del concepto de país intermedio se complementan con el significado social, que arroja luz sobre las modalidades de actuación de este tipo de actores tanto en sus escenarios regionales como en el plano internacional. Este significado hace referencia al “reconocimiento por parte de los otros Estados, tanto de los más poderosos, como de los semejantes”<sup>8</sup>. En este sentido, existen distintos criterios para el reconocimiento de países intermedios, de los cuales dos se refieren a los roles que surgen para estos actores en el plano político, en el contexto internacional de la post-guerra fría: a) la participación en las operaciones de mantenimiento y establecimiento de paz de las Naciones Unidas<sup>9</sup>; b) el papel de “potencia regional para contribuir con la estabilidad de sus respectivas regiones. A diferencia del primero, este último papel es de carácter informal, no institucionalizado y *ad-hoc*, dependiendo de los humores de las potencias, en particular de Estados Unidos”<sup>10</sup>. Para los fines de este trabajo interesa la definición de este último rol.

### **La proyección de Brasil como estabilizador regional**

A los fines de introducir la relación entre el rol estabilizador regional de Brasil y su condición de Estado intermedio, es necesario desarrollar los conceptos de seguridad, defensa e interés nacional. Siguiendo a Varun Sahni, por “seguridad internacional” se entiende convencionalmente la prevención de la guerra en el sistema internacional, mientras que la “seguridad nacional” hace referencia a la protección frente a las amenazas externas. De acuerdo a este autor, la “seguridad regional” es un concepto híbrido que contiene ambos significados, ya que “implica simultáneamente la ausencia de guerra en la región y la protección de la región de amenazas extraregionales”<sup>11</sup>.

Por defensa, en este trabajo se entiende “el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la soberanía

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 173.

<sup>9</sup> Respecto de este criterio, la autora destaca que en la post guerra fría la participación en dichas operaciones se ha generalizado entre los miembros de la comunidad internacional, razón por la cual habría perdido su naturaleza distintiva. Ver Lima, María Regina Soares de, *op. cit.* p. 175.

<sup>10</sup> Lima, María Regina Soares de, *op. cit.* p. 174

<sup>11</sup> Sahni, Varun, *op. cit.* p. 101.

y de los intereses nacionales contra las amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas”<sup>12</sup>.

Por último, la noción de intereses nacionales hace referencia a aquellos valores fundamentales por los cuales un Estado está dispuesto a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

Se mencionó que América del Sur constituye el área geográfica inmediata de inserción internacional de Brasil, de manera que la estabilidad en el área es necesaria a los fines de asegurar sus intereses. El ejercicio de un rol estabilizador regional comprende la materialización de acciones efectivas para solucionar crisis dentro y entre Estados de la región, esto es, medidas tendientes a impedir que eventuales situaciones de conflicto puedan poner en riesgo la seguridad a nivel regional. Dichas acciones incluyen, por ejemplo, iniciativas de mediación entre los actores en conflicto, la gestión del apoyo regional para tales iniciativas, la elaboración de propuestas de solución en el marco de organizaciones internacionales y regionales, el seguimiento de la evolución de la situación una vez lograda la estabilización. Como Estado intermedio, Brasil carece de influencia para gestionar conflictos en otras partes del mundo, pero está dotado de las capacidades materiales para proyectarse como una potencia estabilizadora a nivel regional. Su tamaño, sus recursos y su realidad geográfica –fronteras compartidas con la casi totalidad de los Estados sudamericanos- lo colocan en una posición especial para desempeñar este rol.

En cuanto a las capacidades materiales, siguiendo a Susanne Gratius<sup>13</sup>, Brasil, con 193 millones de habitantes y una superficie de 8,5 millones km<sup>2</sup>, es el quinto país más grande del mundo y el primero de América Latina y el Caribe. Más de un tercio de los latinoamericanos son brasileños y la mitad del territorio regional pertenece a Brasil. En cuanto al tamaño de su economía, Brasil es la novena economía más grande del mundo

---

<sup>12</sup> Presidencia da República, Decreto Nº 5.484, *Política de Defesa Nacional*, Junio de 2005. [Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2009] Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)

<sup>13</sup> Gratius, Susanne, “Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Documento de trabajo, Abril de 2007, pp. 1-40. [Fecha de consulta: 16 de junio de 2010]. Disponible en: [www.fride.org](http://www.fride.org).

que, además, representa más de un tercio del PIB de regional<sup>14</sup>. En términos de capacidades militares, Brasil es la mayor potencia militar de América Latina y el Caribe, liderando el gasto en la materia<sup>15</sup>. En base a estos datos, la autora señala que en la actualidad Brasil es el único país de América del Sur que presenta las características de una potencia regional<sup>16</sup>.

Pero además de las capacidades materiales, el país aspirante a ejercer un papel destacado como estabilizador regional requiere del reconocimiento de sus semejantes, o por lo menos, “la aceptación de su papel diferenciado en la gestión y coordinación de la acción colectiva regional. Generalmente, la legitimidad deriva de los esfuerzos del postulante para la producción de algún bien colectivo regional”.<sup>17</sup> Pero el ejercicio de este rol depende asimismo de la aquiescencia de la potencia hegemónica. Estados Unidos es el actor extra regional dominante, si bien ejerce su influencia en distintos niveles según la relevancia que reviste para sus intereses cada subregión. En un trabajo sobre las tendencias en seguridad en América Latina luego del 11/9, Mónica Hirst se refiere a la fragmentación entre el norte y el sur de América Latina desde el punto de vista de los intereses estadounidenses:

“La vinculación entre el proceso de paz de esta subregión (Centroamérica) y la ‘victoria’ americana en la Guerra Fría, sumados a la creciente erosión de la frontera entre México y Estados Unidos, llevaba a que de hecho el norte de América Latina dejara de ser una *zona de influencia* norteamericana para transformarse en su *esfera de seguridad*. Frente a esta realidad le quedaba a América del Sur la condición de única área de influencia sobreviviente de la bipolaridad”<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Nota: los datos fueron actualizados en relación a los mencionados en el trabajo de Susanne Gratius en base a fuentes del Banco Mundial y del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística.

<sup>15</sup> Brasil encabezó en 2009 el gasto militar en América Latina con USD 26.100 millones, un 16% más que en 2008. Ver “Brasil encabeza el gasto militar en América Latina”, BBC América Latina, 2 de Junio de 2010. [Fecha de consulta: 16 de junio de 2010]. Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/06/100602\\_1240\\_armas\\_compra\\_mundo\\_sipri\\_alf.shtm?ml?s](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/06/100602_1240_armas_compra_mundo_sipri_alf.shtm?ml?s)

<sup>16</sup> Gratius, Susanne, *op. cit.*

<sup>17</sup> Lima, María Regina Soares de, *op. cit.* p. 176.

<sup>18</sup> Hirst, Mónica, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” en Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, *Imperio, Estados e Instituciones*, Buenos Aires, Altamira, 2004, pp. 99-144, p.99.

Otros trabajos se han referido a la creciente diferenciación intralatinoamericana, fundamentalmente luego de los atentados terroristas del 11/9. Al respecto, Tokatlián señaló que, luego de los atentados, la amplia Cuenca del Caribe –que cubre el Caribe Insular, Panamá, Centroamérica y México- más Canadá, “es hoy definitivamente parte del perímetro externo de defensa estadounidense y, por lo tanto, la extensión de su seguridad interna: esta unidad geopolítica es hoy fundamental para su *homeland security*”<sup>19</sup>. Para el autor esta “América del Norte” (que incluye Estados latinoamericanos) pasará a estar más integrada a Estados Unidos en distintos ámbitos: migratorio, material, militar, etc. En tanto que América del Sur es un área relativamente menos relevante, con la excepción de Colombia, y el área de la Triple Frontera.

En un trabajo posterior, Russell y Calle<sup>20</sup>, sostienen que las transformaciones en la agenda de seguridad de Estados Unidos hacia América Latina luego del 11/9, se tradujeron en una mayor concentración en la llamada América Latina del Norte “extendida”, subregión que abarca México, América Central, el Caribe y el norte de América del Sur. En esta área cuatro países atraen en mayor medida la atención de Estados Unidos en materia de seguridad: México, Colombia, Cuba y Venezuela. México, por la frontera compartida con Estados Unidos ocupa un lugar estratégico para los intereses de este país en materia de seguridad, no sólo por la cuestión migratoria, sino también debido a sus crecientes niveles de violencia asociada al narcotráfico. El interés en Colombia se ve reflejado en que este país se convirtió en el segundo receptor de entrenamiento militar en el marco del Plan Colombia, sólo superado por Irak luego de la invasión de 2003. Cuba y Venezuela presentan un desafío con un fuerte componente ideológico. Este último país reviste especial interés para Estados Unidos por su condición de cuarto proveedor de petróleo al mercado estadounidense.

En el resto de América Latina, esto es, América del Sur sin Colombia y Venezuela, el área andina (integrada por Bolivia, Ecuador y Perú) atrae la atención de Washington por el narcotráfico, los gobiernos populistas y los recursos energéticos. El Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) es la zona que menos impacta en los

---

<sup>19</sup> Tokatlian, Juan Gabriel, “El proyecto de reordenamiento mundial de Estados Unidos: una mirada crítica” en Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, *Imperio, Estados e Instituciones*, Buenos Aires, Altamira, 2004, pp.147-184, p. 167.

<sup>20</sup> Rusell, Roberto y Calle, Fabián, “La periferia turbulenta como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina” en Mónica Hirst (comp.) *Crisis del Estado e Intervención Internacional*, Buenos Aires, Edhasa, 2009, pp.29-71, p.37.

intereses de seguridad de Estados Unidos debido a su distancia y bajo nivel de conflictividad relativa<sup>21</sup>.

Los estudios citados visualizan el espacio sudamericano en el contexto internacional post 11/9 como un área menos sujeta a las presiones de Estados Unidos, dada la concentración de este país en el norte de América Latina. Si bien hay múltiples matices y no se trata de un área homogénea, esta realidad supone una oportunidad para que los países intermedios desarrollen iniciativas para la gestión de sus propias problemáticas en las áreas de seguridad y defensa. Es en este contexto donde tiene lugar el rol de Brasil como potencia regional, contribuyendo a la estabilidad en América del Sur, y liderando iniciativas de alcance sudamericano. El desempeño de este rol tiene lugar en un entorno geográfico en el que coexisten tensiones fronterizas tradicionales y amenazas no estatales (como narcotráfico, crimen organizado, tráfico de armas livianas) “interactuando con Estados débiles o en crisis”<sup>22</sup>. En distintos documentos oficiales<sup>23</sup> Brasil reconoce que la persistencia de focos de inestabilidad en la región puede poner en peligro los intereses nacionales.

En este proceso, los intereses e iniciativas de Brasil estarán, en algunos ámbitos, en sintonía con los de la potencia hegemónica, definiendo espacios de convergencia, en tanto que en otros persistirá el desacuerdo. Ricardo Sennes<sup>24</sup> sostiene que existe una convergencia de intereses estratégicos entre Brasil y Estados Unidos, ya que ambos Estados están interesados en la estabilidad política y la seguridad de la región. Para el autor Estados Unidos ve positivamente el rol “estabilizador” de Brasil en América del Sur. Mónica Hirst<sup>25</sup> coincide en este punto, pero destaca que las señales emitidas por Washington han sido contradictorias. La autora argumenta que si bien el rol estabilizador de Brasil es aceptado, también existen reticencias por parte de Washington

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, pp. 46-55.

<sup>22</sup> Calle, Fabián, “La nueva política de defensa de Brasil”, agosto de 2005. [Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2009]. Disponible en: [http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_notas=977](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=977)

<sup>23</sup> República Federativa do Brasil, Presidencia da República, *Política de Defesa Nacional*, 1996. [Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2009].

Disponible en [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/DEFES.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM) .

Presidencia da República, Decreto Nº 5.484, *Política de Defesa Nacional*, Junio de 2005, *op. cit.*

<sup>24</sup> Sennes, Ricardo, “Las relaciones Brasil- Estados Unidos: un acuerdo tácito”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volmen 8, Nº 4, 2008, pp. 83-91. [Fecha de consulta: 14 de enero de 2010]. Disponible en: <http://fal.itam.mx/FAE/?p=58>

<sup>25</sup> Hirst, Mónica, “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad*, Nº 205, 2006, pp. 131-140. [Fecha de consulta: 3 de junio de 2009]. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3387\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3387_1.pdf)

con respecto a ciertos movimientos de Brasil, en particular, en relación a sus vínculos con Venezuela.

## METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Este trabajo encuadra en el diseño de investigación de tipo exploratorio, debido al interés en avanzar en el conocimiento de un fenómeno cuyas múltiples aristas no han sido estudiadas en profundidad. Los estudios de este tipo tienen, entre otras finalidades, las de “(...) identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones futuras o sugerir afirmaciones y postulados”<sup>26</sup>. Por otra parte este diseño es adecuado dada su flexibilidad para permitir la consideración de numerosos aspectos distintos de un fenómeno<sup>27</sup>. El enfoque que se utilizará es cualitativo, porque involucra la recolección de datos utilizando técnicas como la revisión de documentos<sup>28</sup>.

El estudio de la proyección de Brasil hacia América del Sur incluye una gran cantidad de aspectos, como por ejemplo los intercambios comerciales, las inversiones, la cooperación en proyectos de infraestructura, el intercambio cultural y científico-tecnológico, etc. Dentro de este amplio campo, el rol de Brasil en los ámbitos específicos de la seguridad y la defensa ha sido menos abordado. En este trabajo se pretende indagar sobre distintos aspectos de este rol, como la estabilización de crisis en la región de carácter intra e interestatal e iniciativas novedosas como el Consejo de Defensa Sudamericano. Siendo aun escasa la literatura sobre los mencionados aspectos por su carácter relativamente reciente, es necesario un diseño flexible que permita reunir la información disponible y establecer lineamientos para ulteriores trabajos.

Para llevar a cabo la recolección de información se recurrirá a fuentes primarias y secundarias. Las primeras incluyen documentos gubernamentales de Brasil y Estados Unidos, discursos de autoridades y textos de resoluciones de organizaciones internacionales. Los documentos gubernamentales de Estados Unidos se utilizarán para

---

<sup>26</sup> Hernández Sampieri, R. Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. “Definición del alcance de la investigación a realizar: exploratoria, descriptiva, correlacional o explicativa”, en *Metodología de la Investigación*, 3ª Ed., México, McGraw Hill, 2003, pp. 113-117.

<sup>27</sup> Selltiz, C., Wrightsman, L. S. y Cook, S.W. “Esquema de Investigación. Estudios Exploratorios y Descriptivos”, en *Método de Investigación en las Relaciones Sociales*, Madrid, Ed. Rialp, 1980, pp. 132-163.

<sup>28</sup> Hernández Sampieri, R. Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P., *op.cit.*

analizar la evolución de su agenda hacia América Latina con posterioridad a los atentados del 11/9. Para analizar los intereses, iniciativas y acciones de Brasil en materia de seguridad y defensa hacia América del Sur, se revisarán documentos del gobierno, -específicamente los documentos de defensa- así como discursos del Presidente y del Ministro de Relaciones Exteriores. Determinadas resoluciones de organizaciones internacionales, como OEA y UNASUR complementarán el análisis.

Las mencionadas fuentes se encuentran en los siguientes sitios de internet:

[www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html)

[www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf)

[www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI0I1175252190.pdf](http://www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI0I1175252190.pdf)

[www.oas.org](http://www.oas.org)

[www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)

<http://www.mre.gov.br>

<http://www.comunidadandina.org>

Las segundas incluyen artículos especializados en los que se ha abordado el tema de la seguridad hemisférica, y el rol de Brasil a nivel regional. También son fuentes secundarias artículos periodísticos. Algunas de las fuentes secundarias son:

Calle, Fabián, “La nueva política de defensa de Brasil”, agosto de 2005. Disponible en: [http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_notas=977](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=977)

Hirst, Mónica, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” en Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, *Imperio, Estados e Instituciones*, Buenos Aires, Altamira, 2004, pp. 99-144.

Lima, María Regina Soares de y Hirst, Mónica, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs*, Volume 82, Nº1, 2006, pp. 21-40. Disponible en: [http://www.ri.pucminas.br/site/administrador/login\\_administradores/site/principal/archivos/formularios/doc\\_61.pdf](http://www.ri.pucminas.br/site/administrador/login_administradores/site/principal/archivos/formularios/doc_61.pdf)

Lima, Maria Regina Soares de “Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos” en Juan Tokatlián (comp.) *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007, pp.169-190.



Sennes, Ricardo, *et. al.*, "La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, N° 3-4, 2004, pp. 3-26. Disponible en: [http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id\\_articulo=494](http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=494)

Periódicos consultados:

<http://agenciabrasil.ebc.com.br>

<http://www.clarin.com/>

<http://www.elmundo.es/>

<http://www.elespectador.com>

<http://www1.folha.uol.com.br>

<http://www.lanacion.com.ar>

## 2 ANTECEDENTES

En este capítulo se considerarán los antecedentes pertinentes para el análisis del objeto de este trabajo. A tal fin, es necesario tener en cuenta la presencia de Estados Unidos como la única gran potencia en las Américas. En el período post guerra fría la economía dominó la agenda de este país, y América Latina, una región pacífica y libre de armas nucleares, se amoldaba a este nuevo contexto internacional. Pero dentro de la región, la distinta gravitación de las subregiones para los intereses de Washington determinaba la profundización de la fragmentación regional, en palabras de Mónica Hirst. En este escenario, en América del Sur Brasil comenzaba a perfilarse como un poder sudamericano, buscando proyectar su influencia no sólo en el ámbito de la economía y el comercio, sino también como mediador en situaciones de crisis intra e interestatales. Si bien este país no se siente amenazado por sus vecinos, su preocupación en el ámbito de la seguridad se ha concentrado en las amenazas transnacionales y en la posibilidad de derrame de crisis internas.

### **2.1 La agenda de Estados Unidos hacia América Latina en la post guerra fría**

Durante la guerra fría, Estados Unidos concentró sus esfuerzos en resguardar a la región de la expansión del comunismo. Con el fin de la contienda bipolar, los ejes de la política de Estados Unidos hacia la región fueron la defensa del orden democrático y el fomento de la liberalización económica. En el ámbito de la seguridad, los temas definidos como relevantes en este nuevo escenario fueron, fundamentalmente, el rol de las fuerzas armadas en el marco de la consolidación de gobiernos democráticos; el establecimiento de medidas para la construcción de la confianza; la transparencia en la definición de las políticas de defensa y presupuestos militares y las nuevas amenazas, específicamente el narcotráfico. Estos temas de carácter general ocuparon un lugar preponderante en la agenda de Washington para América Latina. Como señalan Russell y Calle:

“El acomodamiento en bloque de América Latina a Washington tras el fin de la guerra fría, el proceso de democratización regional, la baja turbulencia del área, y la falta de resistencia al núcleo, salvo en el caso de la debilitada Cuba, posibilitaron a Estados Unidos fijar una agenda y desarrollar una política de carácter general y de tono predominantemente positivas”<sup>29</sup>.

El documento por excelencia donde se encuentran plasmados los intereses estadounidenses en materia de seguridad, con la descripción de los desafíos y oportunidades existentes en cada región, amenazas y lineamientos estratégicos para enfrentarlas, es la Estrategia de Seguridad Nacional (en adelante ESN). Dicho documento es elaborado por el Consejo de Seguridad Nacional “para traducir la visión presidencial en objetivos concretos para orientar el planeamiento y ejecución del resto de los actores diplomáticos, económicos o militares del sistema de seguridad”<sup>30</sup>. También las declaraciones aprobadas en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas contienen la visión de Estados Unidos sobre la materia. A los fines de profundizar sobre la naturaleza de la agenda de Estados Unidos post guerra fría se recurrirá a los mencionados documentos.

### **2.1.1 El lugar de América Latina en las Estrategias de Seguridad Nacional**

Desde mediados de los noventa, una vez lograda la pacificación en América Central, los problemas identificados por Washington como amenazas a su seguridad en el hemisferio son de naturaleza transnacional: narcotráfico, crimen organizado y lavado de dinero, inmigración ilegal, y tráfico de armas. Estas amenazas se incluyen de manera recurrente en las ESN de 1996 a 1999<sup>31</sup>. Es necesario aclarar que la ESN no es un documento de defensa; contempla distintos aspectos que pueden afectar la seguridad y describe los escenarios para su ejecución.

En las ESN mencionadas el narcotráfico es especialmente destacado por sus efectos sociales adversos, afectando la soberanía, la democracia y la seguridad nacional

---

<sup>29</sup> Rusell, Roberto y Calle, Fabián, *op. cit.* p.37.

<sup>30</sup> Arteaga, Félix, “La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2006”, Real Instituto Elcano, 22 de Junio de 2006. [Fecha de consulta: 13 de abril de 2010]. Disponible en: [http://documentostics.com/component/option.com\\_docman/task.doc\\_view/gid,862/Itemid,5/](http://documentostics.com/component/option.com_docman/task.doc_view/gid,862/Itemid,5/)

<sup>31</sup> The National Security Strategy, 1996, 1997, 1998, 1999. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2009] Disponibles en: <http://www.fas.org/man/doctrine.htm>

de los Estados del hemisferio. La creciente preocupación de Estados Unidos por el avance de esta problemática en Colombia está reflejada en la ESN de 1999 en estos términos:

“Colombia es de particular importancia porque sus problemas se extienden más allá de sus fronteras y tienen implicancias para la paz y seguridad regionales. La insurgencia, el tráfico de drogas y la creciente actividad paramilitar están poniendo a prueba la democracia en Colombia”<sup>32</sup>.

En este contexto Estados Unidos reafirmó su compromiso con el país andino para combatir el narcotráfico y la violencia y fortalecer su economía e instituciones democráticas, mediante el denominado “Plan Colombia”<sup>33</sup>.

Por otra parte, estos documentos hacen referencia a la positiva evolución de la región en relación a la consolidación de la democracia y la implementación de reformas económicas liberales excepto en Cuba. También destacan el compromiso asumido a nivel hemisférico en el marco de la Cumbre de las Américas -celebrada en Miami en 1994- para iniciar las negociaciones para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En cuanto a la cooperación en materia de seguridad, se destacan los esfuerzos en el marco de la organización de Estados Americanos (OEA) y las Cumbres de las Américas<sup>34</sup> en el fomento de medidas para la construcción de la confianza a nivel regional y la transparencia; los ejercicios conjuntos; y las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas.

---

<sup>32</sup> The National Security Strategy, 1999.

<sup>33</sup> El Plan Colombia fue aprobado en el año 2000 durante la administración del presidente Clinton, con el propósito de brindar asistencia económica y militar en la lucha contra el tráfico de narcóticos. Inicialmente se destinaron USD 1.300 millones, el 80% para uso militar incluyendo la formación de tres batallones antidrogas de 1.000 efectivos cada uno, el envío de 500 consejeros militares y la adquisición de 60 helicópteros. Ver Hirst, Mónica, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” *op. cit.* p. 136.

<sup>34</sup> Las Cumbres de las Américas reúnen a los Jefes de Estado y de Gobierno de los 34 estados del hemisferio para tratar diversos temas de interés para el hemisferio. La primera de estas cumbres se celebró en 1994 en Miami, Estados Unidos.

## 2.1.2 Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas

Dada la importancia asignada a la difusión de los acuerdos de liberalización económica, el objetivo de Estados Unidos fue la concreción de un acuerdo de libre comercio hemisférico combinado con un esquema de seguridad regional<sup>35</sup>. Es así que en diciembre de 1994 fue dada a conocer la iniciativa del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) en el marco de la Cumbre de las Américas en Miami, y en forma paralela comenzaron a convocarse las Conferencias de Ministros de Defensa. La primera de estas iniciativas no llegó a implementarse debido a la desigual recepción que tuvo en la región, optando el gobierno de Estados Unidos por promover acuerdos de libre comercio en forma bilateral con los países que si aceptaron. Las Conferencias de Ministros de Defensa fueron impulsadas también a partir de las Cumbres de las Américas, con el objeto de “generar mecanismos de prevención de conflictos y medidas de confianza entre los países de la región”<sup>36</sup>. Estas reuniones continuaron convocándose cada dos años.

En la primera Conferencia de Ministros de Defensa, -celebrada en julio de 1995- los asuntos tratados revelaron las prioridades de la agenda de Estados Unidos para la región en materia de defensa y seguridad. En esta primera reunión se hizo referencia a la necesidad de incrementar la transparencia en asuntos de defensa y fomentar las medidas para la construcción de la confianza y seguridad; a la cooperación militar en operaciones de mantenimiento de la paz, catástrofes naturales y apoyo a las fuerzas policiales en la lucha contra el narcotráfico; a la importancia de asegurar la sujeción de las fuerzas armadas al control de las autoridades civiles<sup>37</sup>. En el marco de la conferencia los países adoptaron como principio fundamental la preservación del orden democrático.

---

<sup>35</sup> Hirst, Mónica, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” *op. cit.* p.111.

<sup>36</sup> Celi, Pablo, “Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Medidas de Confianza y Cooperación en grandes eventos”. 2008. [Fecha de consulta: 13 de junio de 2009]. Disponible en: [www.cdma2008.ca/pdf/paper-pablo%20celi1.pdf](http://www.cdma2008.ca/pdf/paper-pablo%20celi1.pdf)

<sup>37</sup> I Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, (Williamsburg) Julio de 1995. [Fecha de consulta: 12 de junio de 2009]. Disponible en: <http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm>

En las conferencias posteriores<sup>38</sup> los países del hemisferio reafirmaron la importancia de la democracia como la base de la seguridad, destacaron la función positiva de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad en la mejora de las relaciones entre los Estados, hicieron énfasis en la necesidad de aunar esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico y el tráfico de armas livianas, fomentaron la cooperación con las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y condenaron las distintas formas de terrorismo. En la conferencia de Manaus (2000) los Estados manifestaron su preocupación con respecto a las nuevas amenazas a la seguridad estableciendo que “constituyen un riesgo real para la paz en el hemisferio y en el mundo por lo que se recomienda el intercambio de información y la cooperación, de acuerdo con las necesidades y conforme a la legislación de cada país”<sup>39</sup>.

Estas reuniones bianuales se destacaron por ser el ámbito multilateral privilegiado de Washington para exponer sus intereses y prioridades en materia de seguridad y defensa. Como señala Mónica Hirst, “(...) cuanto menores son las restricciones para plasmar de manera manifiesta y unilateral sus percepciones estratégicas, más inequívocos son los mensajes de Washington”<sup>40</sup>, en referencia al lugar que tiene este foro como espacio para la definición de la agenda de Estados Unidos en materia de seguridad y defensa hemisféricas.

## **2.2 El contexto regional latinoamericano post guerra fría**

El lugar preponderante que ocuparon las hipótesis de conflicto y el pensamiento geopolítico en las relaciones intralatinoamericanas durante la guerra fría fue desvaneciéndose a mediados de los ochenta, cuando nuevos patrones de cooperación e integración redefinieron estas relaciones. En el pasado, estas hipótesis de conflicto interestatales –alimentadas por reclamos territoriales y de recursos naturales- fueron fundamentales en el diseño de las políticas de defensa de América Latina, preservando las prerrogativas políticas de las fuerzas armadas.<sup>41</sup> Al respecto, Mónica Hirst señala

---

<sup>38</sup> Las Conferencias de Ministros de Defensa celebradas antes del 11/9 fueron Williamsburg (1995); Bariloche (1996); Cartagena de Indias (1998); Manaus (2000).

<sup>39</sup> IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Manaus). Octubre de 2000. [Fecha de consulta: 12 de junio de 2009]. Disponible en: <http://www.oas.org/CSH/spanish/docminist00.asp>

<sup>40</sup> Hirst, Mónica, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” *op.cit.* p.101.

<sup>41</sup> *Ibíd.* p. 115.

que dinámicas de rivalidad podían observarse en un conjunto de relaciones bilaterales, como Venezuela-Colombia, Chile-Perú, Chile-Bolivia, Chile-Argentina, Paraguay-Bolivia, Ecuador-Perú y Argentina-Brasil<sup>42</sup>.

Ya en los noventa, con el fin de la guerra fría, profundos cambios tuvieron lugar en la región. En líneas generales, la democratización y la proliferación de los acuerdos de integración económica, -ambos pilares de la agenda de Estados Unidos hacia la región- marcaron la ruptura con el período anterior. Como destaca Hurrell<sup>43</sup>, desde el fin de la guerra fría la seguridad y el orden regional fueron redefinidos en términos de la defensa colectiva de la democracia, la promoción de reformas económicas liberales y la integración económica. Esto es, se esperaba que estos procesos contribuyeran positivamente al fortalecimiento del sentido de comunidad y al establecimiento de estructuras políticas dentro de las cuales las amenazas a la seguridad, tanto tradicionales (conflictos fronterizos) como no tradicionales (privatización de la violencia, tráfico de drogas, inmigración ilegal), pudieran resolverse.

Si bien dichos cambios se extendieron en la región a lo largo de la década, el contexto regional distaba de ser homogéneo. Siguiendo a Hurrell, en los noventa pueden identificarse subregiones en las cuales tuvieron lugar cambios positivos y otras en las que persistía el conflicto. En el Cono Sur fue paradigmático el acercamiento entre Brasil y la Argentina, poniendo fin a una vieja rivalidad geopolítica. Ambos países iniciaron un proceso de cooperación sostenido a mediados de los ochenta, abarcando distintas áreas. En el terreno de la cooperación económica el acercamiento entre los vecinos Estados dio lugar a la creación en 1991 del Mercosur (Mercado Común del Sur), incorporando además a Uruguay y Paraguay. En el ámbito de la cooperación en materia de seguridad, el proceso involucró el establecimiento de medidas para la construcción de la confianza mutua, acuerdos de cooperación nuclear, la reducción en el gasto militar y un cambio en el discurso, evitando la referencia al balance de poder, en contraste con las doctrinas de los años sesenta y setenta<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*

<sup>43</sup> Hurrell, Andrew, "Security in Latin America", *International Affairs*, Vol. 74, N° 3, Jul. 1998, pp. 529-546.

<sup>44</sup> *Ibíd.*

Igualmente positivo en esta subregión fue el fin de la disputa entre Argentina y Chile, con la firma del Tratado de Amistad y Cooperación en 1984, que selló el conflicto por la pertenencia de las islas del Canal de Beagle. Dicho conflicto había alimentado una carrera armamentista entre los dos países quienes estuvieron al borde del enfrentamiento armado en 1978. Desde la firma del tratado, estos antiguos rivales establecieron medidas de confianza mutua, firmaron un memorando de entendimiento en asuntos de seguridad en 1995, y en 1996 Chile firmó un acuerdo de asociación con el Mercosur. De manera que la desactivación de las hipótesis de conflicto, conjuntamente con el abandono del discurso y el pensamiento del balance de poder, fue dando lugar a relaciones basadas en los paradigmas de la cooperación y la integración económica para afrontar desafíos comunes.

El escenario pacífico en el Cono Sur en el período contrastaba con el de otras subregiones como los países andinos y América Central. Según el citado autor, la amenaza del uso de la fuerza y la posibilidad de utilizar la fuerza como parte de la política exterior, no era atípico en ciertos países en América del Sur y América Central. Pero a fines de los ochenta el escenario político en América Central reflejaba el progresivo cambio cualitativo en las relaciones entre los Estados, con los avances en el proceso de pacificación<sup>45</sup>. Este proceso incluyó medidas para la construcción de confianza e involucró la mediación de terceros países, como los miembros de Contadora y de organizaciones internacionales como la OEA y Naciones Unidas<sup>46</sup>. En otras áreas la inestabilidad en las relaciones entre vecinos países impedía el establecimiento de agendas cooperativas, tal es el caso del surgimiento de hostilidades entre Perú y Ecuador en 1995, así como las tensiones fronterizas entre Venezuela y Colombia. Por otra parte, los países andinos debían afrontar la amenaza de los crecientes niveles de producción y tráfico de narcóticos en su territorio.

---

<sup>45</sup> En la década del ochenta América Central estaba inmersa en un contexto de guerras civiles y golpes de Estado que enrarecieron las relaciones entre los Estados. En Nicaragua el derrocamiento de Anastasio Somoza por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en 1979 dio lugar a la creación del movimiento de resistencia, “la Contra”, iniciándose una guerra civil. En las negociaciones para poner fin al conflicto tuvo una participación decisiva el Grupo de Contadora (México, Colombia, Venezuela y Panamá), así como el Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Uruguay, Perú). En 1990 el proceso de negociación puso fin a este prolongado enfrentamiento, celebrándose elecciones en las que el sandinismo resultó derrotado. Escenarios de guerras civiles se repetían en El Salvador y Guatemala. En ambos casos la solución al conflicto vino dada por la negociación entre grupos guerrilleros y el gobierno, bajo el auspicio de Naciones Unidas. En El Salvador el fin del conflicto tuvo lugar en 1992 y en Guatemala, en 1996.

<sup>46</sup> Hurrell, Andrew, *op. cit.*



La heterogénea realidad latinoamericana en este período, se define, de acuerdo a Mónica Hirst<sup>47</sup> como un triple escenario:

“(…) una subregión geoeconómica en el Norte que, si bien involucra sólo a México, genera un efecto de derrame en América Central y el Caribe; una subregión andina sujeta al peso impuesto por sus instituciones republicanas frágiles con pocos medios para frenar el poderío del narcotráfico y de los grupos armados; y un área pacífica en el Cono Sur, comprometida con la integración regional y la mutua confianza subregional, particularmente en los casos de Argentina y Brasil”.

En este contexto en el que los conflictos tradicionales dejaban de constituir el principal desafío en términos de seguridad en la región, otras problemáticas a nivel global comenzaron a ser percibidas como amenazas a la seguridad, dando lugar a un nuevo discurso sobre la materia.

### **2.3 El debate sobre las nuevas amenazas y su repercusión en América Latina**

Hacia el fin de la guerra fría tuvo lugar un debate a nivel global en relación a las llamadas amenazas no militares y la necesidad de incluirlas en una más amplia agenda de seguridad. Como sostiene Hurrell<sup>48</sup>, el discurso geopolítico clásico de seguridad nacional de la guerra fría, si bien no desapareció por completo, fue perdiendo protagonismo en un contexto en el que nuevos temas comenzaron a ser percibidos como amenazas a la seguridad, como narcotráfico, crimen organizado, deterioro ambiental, inmigración ilegal, entre otras. Estas nuevas amenazas derivan fundamentalmente de:

“(…) la debilidad del Estado y de la ausencia de legitimidad política; del fracaso de los Estados para proveer condiciones mínimas de orden dentro de sus fronteras; de la manera en la que la inestabilidad doméstica y la violencia interna pueden derramarse en la arena internacional; y de la incapacidad de los Estados débiles para construir un orden regional estable y contribuir a la resolución de objetivos comunes”<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Hirst, Mónica, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” *op. cit.* p.106.

<sup>48</sup> Hurrell, *op. cit.*

<sup>49</sup> *Ibíd.*

En el contexto internacional post guerra fría, ante la ausencia de un enemigo claramente identificable, estas nuevas amenazas rápidamente adquirieron un lugar destacado en la agenda de Estados Unidos en materia de seguridad, repercutiendo en las relaciones con América Latina. De acuerdo a Mónica Hirst<sup>50</sup>, tres temas sobresalen como prioritarios en esta nueva agenda: el daño al medio ambiente, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas. En la región, el tratamiento dado a estos temas no fue uniforme debido a las diferentes prioridades que debían afrontar los países: siguiendo a la citada autora, la cuestión medioambiental ocupó un lugar central para los países de la Cuenca Amazónica, en particular Brasil; México y los países de América Central fueron responsabilizados por el problema de la inmigración ilegal hacia Estados Unidos, y los países andinos por los crecientes niveles de producción y tráfico de drogas<sup>51</sup>.

En relación a la primera de estas cuestiones, el estudio del Fondo de Población de las Naciones Unidas de 2001<sup>52</sup> destacaba las principales amenazas al medio ambiente en América Latina y el Caribe: la degradación del suelo; la deforestación –señalando la pérdida de 15 millones de hectáreas de bosque en Brasil en el período 1988-1997-; la sobreexplotación de los recursos acuíferos; la contaminación del aire, particularmente peligrosa en ciudades como Río de Janeiro y México D.F.; finalmente, la deforestación trae aparejada la pérdida de la biodiversidad. De acuerdo al estudio, Brasil es el segundo país en el mundo con mayor cantidad de especies amenazadas (103), en tanto que Perú y Colombia ocupan el quinto puesto con 64 especies cada uno. En este contexto, la preservación de la selva amazónica fue el principal objetivo de las campañas ambientales globales, y Brasil, en defensa de su soberanía sobre dicho territorio asumió un activo papel en la política ambiental mundial<sup>53</sup>.

En cuanto a la problemática de la inmigración ilegal, cabe destacar el papel de México como principal expulsor de nacionales ilegales hacia Estados Unidos, pero también como receptor de grandes flujos de inmigrantes en la misma situación, en tránsito hacia Estados Unidos. De acuerdo a un estudio reciente, este fenómeno viene ocurriendo durante las tres últimas décadas y significa una fuente de creciente

---

<sup>50</sup> Hirst, Mónica, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” *op. cit.* 119.

<sup>51</sup> *Ibíd.*

<sup>52</sup> United Nations Population Fund, The State of World Population 2001. [Fecha de consulta: 3 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.unfpa.org/swp/2001/english/ch02.html>

<sup>53</sup> Hirst, Mónica, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” *op. cit.* p. 120.

preocupación por la situación irregular de estas personas, la que las hace particularmente vulnerables<sup>54</sup>. El estudio señala que de acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Migración de México, alrededor de 400.000 inmigrantes indocumentados transitan anualmente por México, predominando entre ellos los ciudadanos de origen centroamericano. Por otra parte, los inmigrantes ilegales mexicanos en Estados Unidos sumaban 6.7 millones en 2009, representando el 62% de la población total indocumentada, de acuerdo a un informe del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos (DHS)<sup>55</sup>. Luego de los atentados del 11/9 se reforzaron los controles en la frontera, intensificándose las detenciones y deportaciones. La esperada reforma migratoria constituye aun una materia pendiente en las relaciones entre Estados Unidos y México.

Finalmente, de las nuevas amenazas el narcotráfico es considerado “la amenaza no convencional más importante para la seguridad hemisférica”<sup>56</sup>, debido al rol de la región en la producción, tráfico y consumo de narcóticos. En América del Sur, la subregión andina es el principal centro de cultivo para la producción de cocaína, la mayor parte de la cual es destinada a Estados Unidos y Europa. La producción anual en el área, estimada en 1000 toneladas<sup>57</sup>, se localiza fundamentalmente en Colombia, seguida de Perú y Bolivia. Estados Unidos es el mayor consumidor mundial, y en América le sigue Brasil como segundo mercado más importante, dejando de ser este país sólo un estratégico punto de embarque hacia Estados Unidos y Europa.

Si bien la producción y tráfico de cocaína constituyen el principal objeto de la lucha contra el narcotráfico, cabe destacar el rol de la región en la producción de otros

---

<sup>54</sup> Párdinas, Juan E., “Los retos de la migración en México. Un espejo de dos caras”. CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas – México, N° 99. Mayo de 2008. [Fecha de consulta: 3 de marzo de 2010] Disponible en: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/33329/Serie\\_99.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/33329/Serie_99.pdf)

<sup>55</sup> Department of Homeland Security, “Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2009”. [Fecha de consulta: 5 de marzo de 2010]. Disponible en: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois\\_ill\\_pe\\_2009.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2009.pdf)

<sup>56</sup> Hirst, Mónica, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” *op. cit.*, p. 121.

<sup>57</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “La amenaza del narcotráfico en América”, Octubre de 2008. [Fecha de consulta: 12 de marzo de 2010]. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte\\_OEA\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte_OEA_2008.pdf). Según un informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) la producción anual en América del Sur fue de 845 toneladas en 2008, 15% menos que en 2007, y el volumen más bajo desde 2003. Esta disminución es atribuida en gran parte a la reducción de la superficie total cultivada de arbusto de coca en Colombia en 2008, mientras que se registraron aumentos en Perú y Bolivia. Ver: Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2009, Capítulo III, p. 82. [Fecha de consulta: 12 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2009.html>

narcóticos, como heroína. En efecto, desde mediados de los noventa la mayor parte de la heroína consumida en Estados Unidos proviene de Colombia y México, aunque en años recientes los esfuerzos de erradicación en los dos países han reducido esta oferta<sup>58</sup>.

Dado el lugar prioritario que esta amenaza ocupó en la nueva agenda post guerra fría, las acciones de Estados Unidos para combatir el narcotráfico en América Latina han incluido la asistencia económica y entrenamiento a las fuerzas armadas y policiales en los países afectados<sup>59</sup>. Si bien la erradicación forzosa de cultivos ha tenido alguna incidencia en la reducción de los volúmenes producidos, esta cuestión continúa afectando a la región en su conjunto: a los países productores como Colombia y México, por la corrupción y la violencia asociadas al tráfico de drogas; otras áreas, como el Cono Sur, son utilizadas como zonas de tránsito, además de ser importantes mercados. La erradicación forzosa de cultivos constituye un capítulo aparte, pero cabe destacar que ha sido fuente de graves enfrentamientos entre productores y el gobierno en Bolivia, en el marco de la aplicación del Plan Dignidad (1998-2002), por su fracaso en implementar programas de desarrollo alternativos.

Como corolario, esta nueva agenda de seguridad puso de manifiesto la marcada heterogeneidad de América Latina en cuanto a problemáticas que afectan en distintos niveles a los países de la región. Esta realidad determinó que en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad convocada por la OEA en octubre de 2003, se arribara a un concepto “multidimensional” de seguridad, caracterizado por su generalidad y la inclusión de un gran número de amenazas, como terrorismo, pobreza extrema, desastres naturales, enfermedades, deterioro del medio ambiente, ataques a la seguridad cibernética, trata de personas, acceso a las armas de destrucción masiva, entre

---

<sup>58</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “La amenaza del narcotráfico en América”, *op.cit.* p.23.

<sup>59</sup> Al respecto cabe destacar el Plan Dignidad implementado en Bolivia en 1998 durante el gobierno de Hugo Banzer. Dicho plan preveía erradicar completamente los cultivos de hoja de coca en la región del Chapare. La ineficacia en la implementación de programas de desarrollo alternativos sumado a la militarización para apoyar la erradicación, dieron lugar a graves enfrentamientos con los productores de hoja de coca. Ver Ledebur, Kathryn “Coca y conflicto en el Chapare”, Washington Office on Latin America, Julio de 2002. [Fecha de consulta: 14 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.bancotematico.org/archivos/valorNoticia/archivos/24261.pdf>. También el citado Plan Colombia, aprobado en el año 2000.

otras<sup>60</sup>. La amplitud del concepto adoptado da cuenta de la dificultad de los países para ponerse de acuerdo con respecto a los temas prioritarios de seguridad en la región. Esta dificultad es aun mayor al tener que conciliar los temas particulares con la agenda de Estados Unidos.

De acuerdo a lo anterior, puede decirse que en la década del noventa América Latina presenta un heterogéneo escenario, en un contexto internacional marcado por el fin de la guerra fría, con el triunfo de Estados Unidos como única superpotencia mundial. En el Cono Sur, el fin de viejos antagonismos dio lugar a un irreversible proceso de integración en el que los vecinos países buscaron profundizar sus relaciones en diversas áreas; los países andinos y en particular Colombia, debieron enfrentar las consecuencias de los crecientes niveles de narcotráfico; en América Central, los intensos esfuerzos de mediación por parte de la comunidad internacional lograron poner fin al prolongado período de guerras civiles, dando lugar a la democratización de la subregión.

En este contexto de “baja turbulencia”<sup>61</sup> en la región, con la extensión de la democracia y los acuerdos de integración, la economía ocupó un lugar central en la agenda de Washington hacia América Latina. Se hizo énfasis en el fomento de reformas de corte neoliberal y en la concreción de un acuerdo de libre comercio a nivel hemisférico. En el ámbito de la seguridad, pese a la escasa gravitación de América Latina en los intereses estadounidenses en esta materia, ciertos asuntos, como el narcotráfico, atraieron crecientemente la atención de Washington, que comenzó a comprometer importantes recursos para contrarrestar esta amenaza. En base a estas consideraciones, en el apartado siguiente se analizará la inserción de Brasil en el contexto sudamericano en el período post guerra fría.

---

<sup>60</sup> Organización de los Estados Americanos, Conferencia Especial sobre Seguridad, “Declaración sobre Seguridad en las Américas” OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec.1/03 rev. 1, 28 de Octubre de 2003. [Fecha de consulta: 12 de abril de 2009]. Disponible en: <http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce00339s02.doc>

<sup>61</sup> Rusell, Roberto y Calle, Fabián, *op. cit.* p.37.

## 2.4 Proyección de Brasil en América del Sur en la post guerra fría

El fin de la guerra fría conllevó el reordenamiento en la distribución de poder a nivel mundial determinando nuevos roles para Estados de la estatura de Brasil. Como señalan Sennes *et. al.*, el desempeño internacional de países como Brasil, sin el suficiente poder para ejercer influencia en el sistema internacional pero con la capacidad para “organizar” el espacio regional, es un dato de creciente relevancia en el contexto post guerra fría<sup>62</sup>.

Pero la posibilidad de desempeñar un rol asertivo en América del Sur estuvo asociada a la finalización de un ciclo caracterizado por relaciones distantes con sus vecinos. En efecto, “la combinación entre la inevitable proximidad geográfica y la asimetría de tamaño *vis-à-vis* los restantes países terminó generando un síndrome de desconfianza entre Brasil y los restantes países de la región (...)”<sup>63</sup>. Las opciones en política exterior adoptadas por Brasil a lo largo del siglo XX fluctuaron entre la relación privilegiada con la potencia dominante y la búsqueda de autonomía en el sistema internacional, pero, como sostiene María Regina Soares de Lima, aun durante la vigencia del período autonomista la búsqueda de equilibrio estuvo orientada fuera de la región<sup>64</sup>.

En relación a la evolución de las relaciones de Brasil con sus vecinos de América del Sur, cabe distinguir dos grupos de relaciones: por un lado, los vínculos con los países del Cono Sur y, por otro, con los de la Cuenca Amazónica. Con respecto al primero, dos eventos posibilitaron el desarrollo de un proceso de cooperación: el fin de la rivalidad geopolítica con Argentina y el regreso de la democracia. La disputa con Argentina, cuyo punto álgido fue la crisis diplomática de los setenta en torno a la construcción de las represas Corpus e Itaipú<sup>65</sup>, era el principal obstáculo a superar para

---

<sup>62</sup> Sennes, Ricardo, *et. al.*, "La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, Nº 3-4, 2004, pp. 3-26. [Fecha de consulta: 5 de abril de 2009]. Disponible en: [http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id\\_articulo=494](http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=494)

<sup>63</sup> Lima, María Regina Soares de, *op. cit.* p. 179.

<sup>64</sup> *Ibíd.* p.180.

<sup>65</sup> La relación entre Brasil y Argentina estuvo marcada por la controversia sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales de curso sucesivo y el principio de la consulta previa en el caso de la realización de obras susceptibles de causar perjuicios sensibles a otro ribereño. Esta controversia fue finalmente resuelta con la firma en 1979 del Acuerdo Tripartito entre Brasil, Argentina y Paraguay, en el que se establece un sistema de garantías mutuas. Ver Carasales, Julio César, “Política exterior del gobierno argentino 1973-

lograr el acercamiento. La distensión tuvo lugar a partir de la firma en 1979 del Acuerdo Tripartito de Cooperación Técnico-Operativo Corpus-Itaipú, que puso fin a la controversia sobre el uso de los ríos. Este tratado creó el terreno para el ulterior acercamiento entre los principales Estados de América del Sur.

En este marco, cabe destacar la superación de la competencia en el sensible ámbito de la tecnología nuclear. A fin de evitar una escalada, -una vez que los dos países dominaron el ciclo completo de la tecnología nuclear,- decidieron colaborar también en esta área. Es así que en 1980 los presidentes de facto João Figueiredo y Jorge Rafael Videla suscribieron un acuerdo de cooperación nuclear, entre otros instrumentos<sup>66</sup>. A partir de este momento, la superación del previo antagonismo se caracterizó por los múltiples acuerdos suscriptos entre los vecinos y por el establecimiento de medidas de confianza mutua. Como destaca Amado Cervo<sup>67</sup>, estas medidas, establecidas desde los años ochenta, se convirtieron en la variable fundamental de la política de seguridad brasileña.

Con el retorno de los gobiernos democráticos ambos Estados emprendieron un proceso de integración económica iniciado con la Declaración de Foz Iguazú de noviembre de 1985<sup>68</sup>. Mediante el Acta para la Integración Argentino-Brasileña de julio de 1986 firmada por los presidentes Alfonsín y Sarney, se reafirmó la voluntad de dar continuidad al proceso integrador. En este instrumento los Estados acordaron establecer

---

1976” en Silvia Ruth Jalabe (comp.) *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

<sup>66</sup> Los instrumentos suscriptos por los presidentes fueron: un precursor acuerdo de desarrollo y uso pacífico de la energía nuclear, un convenio de cooperación entre las comisiones nucleares de los dos países, y un protocolo de cooperación industrial entre la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y Empresas Nucleares Brasileñas SA. Como consecuencia, la Argentina abasteció a Brasil de tubos de zircaloy y de 240 toneladas de concentrado de uranio, a la vez que se acordó una participación brasileña en la construcción de Atucha II. Ver Escudé, Carlos, “La Argentina, Brasil y la paz nuclear”, diario *La Nación*, 12 de marzo de 2008. [Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2009]. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=994802](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=994802)

<sup>67</sup> Cervo, Amado Luiz, “Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 45, Nº 1, 2002, pp.5-35. [Fecha de consulta: 24 de julio de 2009]. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000100001&script=sci_arttext)

<sup>68</sup> Esta declaración constituye un instrumento político, que a su vez establecía mecanismos institucionales como la Comisión Mixta de Alto Nivel de Cooperación e Integración Económica Bilateral presidida por los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países. Dicha comisión binacional tenía el mandato de formular propuestas en lo referente a la integración incluyendo complementación industrial, transporte, energía, comercio bilateral y con terceros países. Ver Tagle, Carlos, “Aspectos jurídicos e institucionales del Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño”, *Revista Integración Latinoamericana*, Nº 122, abril de 1987, pp. 44-52. [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2009]. Disponible en: [http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integ/revis\\_ver\\_numero.asp?sub\\_base=INTEG.LATAM.&nro=122](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integ/revis_ver_numero.asp?sub_base=INTEG.LATAM.&nro=122)

el Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil y aprobaron doce protocolos que especificaban las áreas de integración. Entre las materias objeto de cooperación se incluyeron: bienes de capital, comercio bilateral, empresas binacionales, energía, asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares, cooperación aeronáutica, entre otras. Sobre la base de estos esfuerzos, en 1991 estos países, junto a Uruguay y Paraguay, suscribieron el Tratado de Asunción<sup>69</sup> dando origen al Mercosur.

En el ámbito de la seguridad, cabe destacar la continuidad de la cooperación en el área nuclear con la Declaración de Foz de Iguazú sobre Políticas de Salvaguardas Nucleares en noviembre de 1990, que dio lugar al establecimiento de un mecanismo *sui generis* de salvaguardas<sup>70</sup> con la participación de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). El acuerdo con dicho organismo se firmó en diciembre de 1991, año en el que fue creada la Agencia Brasileño- Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Por otra parte, ambos países ratificaron su compromiso con la utilización pacífica de la tecnología nuclear con la entrada en vigor del Tratado de Tlatelolco<sup>71</sup> en 1994. Asimismo, la Argentina adhirió al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) en dicho año y Brasil en 1998. Como destacan Sennes *et. al*<sup>72</sup>, la cooperación en materia nuclear es la que mejor refleja el salto cualitativo en las relaciones entre ambos países.

Estos cambios positivos en la relación entre Estados otrora rivales llevaron a algunos autores a identificar al Mercosur como una comunidad de seguridad emergente<sup>73</sup>, basada en el acercamiento entre Argentina y Brasil. Otros autores sostienen que no obstante el impacto positivo de la democratización en las relaciones entre los miembros del Mercosur, esta experiencia compartida no ha llevado aun a la conformación de una comunidad de seguridad<sup>74</sup>. Independientemente de si se ha

---

<sup>69</sup> El Tratado de Asunción de 1991 suscrito por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay crea el Mercado Común del Sur (Mercosur). El Protocolo de Ouro Preto suscrito por dichos Estados parte el 17 de diciembre de 1994, establece la estructura institucional del Mercosur.

<sup>70</sup> Cervo, Amado Luiz, *op. cit.*

<sup>71</sup> Tratado para la proscripción de armas nucleares en América Latina.

<sup>72</sup> Sennes, Ricardo, *et. al., op..cit.*

<sup>73</sup> Hurrell, Andrew, *op..cit.* El autor se refiere al concepto de comunidad de seguridad de Karl Deutsch, “un grupo de Estados dentro del cual existe la certeza de que los miembros de esa comunidad no harán uso de la fuerza, sino que resolverán sus disputas en otros términos”.

<sup>74</sup> Hirst, Mónica, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” *op.cit.*, p.109.



alcanzado o no esta cualidad, si se puede afirmar que el Cono Sur es un área pacífica, en la cual los países optaron por profundizar la integración y la cooperación dejando atrás una historia de conflictos y rivalidades geopolíticas.

Con respecto a las relaciones con los países de la Cuenca Amazónica, la firma en 1978 del Tratado de Cooperación Amazónica<sup>75</sup>, a instancias del gobierno brasileño, sentó las bases para un sistema de cooperación en dicha zona. Previo a la firma del tratado, Brasil llevó a cabo un intenso esfuerzo diplomático a fin de disipar los temores de estos países con respecto a un expansionismo brasileño en el Amazonas<sup>76</sup>.

En base a los logros alcanzados en materia de cooperación a nivel sudamericano desde comienzos de los años ochenta, en la post guerra fría Brasil redefinió su rol en la región. Priorizó las relaciones con sus vecinos en una tendencia hacia la reafirmación de su perfil sudamericano, en reemplazo de la referencia más amplia de pertenencia a América Latina<sup>77</sup>. De acuerdo a Lima y Hirst, una vez avanzadas las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), “la presencia regional e internacional de Brasil fue crecientemente percibida como un proceso íntimamente conectado a la emergencia de América del Sur como un grupo específico en la comunidad internacional”<sup>78</sup>.

#### **2.4.1 El lugar de la economía y la integración regional**

En la década del noventa la proyección de Brasil en el ámbito sudamericano fue fundamentalmente económica-comercial, evidenciada en los esfuerzos tendientes a la integración con los países vecinos. Sobre la base de los avances en materia de cooperación económica con la Argentina en la década del ochenta, el gobierno de Collor de Mello (1990-1992) continuó esta estrategia e impulsó la creación del Mercosur, junto

---

<sup>75</sup> Los países signatarios del TCA son las repúblicas de Bolivia, del Brasil, de Colombia, del Ecuador, de Guyana, del Perú, de Surinam y de Venezuela

<sup>76</sup> Carrasco, Juan Pablo, “El Tratado de Cooperación Amazónica”, *Nueva Sociedad*, N° 37, Julio- Agosto 1978, pp.19-25. [Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2009]. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/446\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/446_1.pdf)

<sup>77</sup> Hirst, Mónica, “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *op. cit.*

<sup>78</sup> Lima, María Regina Soares de y Hirst, Mónica, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs*, Volume 82, N°1, 2006, pp.21-40. [Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2009] Disponible en: [http://www.ri.pucminas.br/site/administrador/login\\_administradores/site/principal/arquivos/formularios/doc\\_61.pdf](http://www.ri.pucminas.br/site/administrador/login_administradores/site/principal/arquivos/formularios/doc_61.pdf)

con el gobierno argentino de Carlos Menem. Su sucesor, Itamar Franco (1992-1994), fue más lejos con el lanzamiento de la propuesta de creación de la Asociación de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Dicha iniciativa tenía por objeto lograr la unión, en un plazo de diez años, del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Chile<sup>79</sup>. Pese al impulso dado a este proyecto, la escasa repercusión que tuvo en los países sudamericanos determinó su posterior abandono.

Durante las dos administraciones del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), el Mercosur fue una pieza clave de la inserción internacional de Brasil. En relación a esto último, se ha señalado que la estrategia internacional de Brasil en este período se definió en base a dos pilares fundamentales: “1) la demarcación de la región sudamericana como área de influencia (a través de la integración regional); 2) el multilateralismo, tanto en el área de seguridad internacional como en los temas económicos y comerciales, como elemento que sirviese de contrapunto a la hegemonía hemisférica norteamericana”<sup>80</sup>. Además de servir a la estrategia económica brasileña, el Mercosur también contribuyó a los objetivos políticos del país. De acuerdo a Bernal-Meza:

“El Mercosur fue una alternativa, intermedia, entre la continuidad de su política nacionalista y la economía liberal predominante en el mercado mundial y que ayudaba a la formulación del nuevo proyecto de desarrollo. Dentro del bloque, Brasil podía ejercer presiones proteccionistas que serían imposibles de llevar adelante en el marco de un acuerdo como el ALCA. Este hecho, además, ponía al Mercosur como una instancia negociadora frente al eventual establecimiento de un área hemisférica de libre comercio y, a nivel político, el bloque permitía a Brasil tener una base más de apoyo para su estrategia de alcanzar reconocimiento como “potencia media mundial”, en virtud del liderazgo que ejercería al interior del bloque y, a través de éste, en el Cono Sur”<sup>81</sup>.

Dadas las presiones de Washington para avanzar con su proyecto de un acuerdo de libre comercio hemisférico, el Mercosur constituía una herramienta estratégica en las negociaciones con la superpotencia.

---

<sup>79</sup> Hirst, Mónica, “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *op. cit.*

<sup>80</sup> Sennes, Ricardo, *et. al.*, *op.cit.*

<sup>81</sup> Bernal-Meza, Raúl, *op. cit.* p. 83.

La creciente relevancia de América del Sur para los intereses de Brasil se manifestó con la convocatoria para una reunión de Jefes de Estado de la región, que tuvo lugar en Brasilia en septiembre de 2000. En dicha oportunidad se acordó profundizar el comercio intraregional, mediante la integración entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y entre otros aspectos relevantes, surgió la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

Si bien la economía, el comercio y la integración con los vecinos países fueron los temas predominantes en la agenda de Brasil hacia América del Sur en el período en cuestión, también tuvo lugar una actualización de las orientaciones del país en los ámbitos de la seguridad y la defensa. La Política de Defensa Nacional, aparecida en 1996 (tres años antes de la creación del Ministerio de Defensa) resume la visión y los intereses de Brasil en las cuestiones de seguridad y defensa, describe las prioridades estratégicas y se refiere al lugar de América del Sur en estas definiciones. Por otra parte, en la década del noventa comienza a perfilarse el rol de Brasil como potencia regional con la gestión del conflicto entre Perú y Ecuador.

#### **2.4.2 América del Sur en la Política de Defensa Nacional de 1996**

En primer lugar, este documento describe el contexto internacional post guerra fría como inestable e incierto, un período de transición sin reglas ni paradigmas claramente definidos en el cual Brasil debe definir su inserción estratégica<sup>82</sup>.

En este marco se hace referencia a la relación entre la implementación de una política de defensa sustentable y la construcción de un modelo de desarrollo que “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 defensa y de acción diplomática”<sup>83</sup>. Afirmar que “no es realista concebir un Estado de razonable porte e influencia internacional que pueda abdicar de una fuerza de defensa confiable. Las Fuerzas Armadas son el instrumento

---

<sup>82</sup> *Política de Defesa Nacional*, 1996, *op.cit.*

<sup>83</sup> *Ibíd.* pt. 1.6.

para el ejercicio del derecho a la autodefensa, derecho éste, inscripto en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas”<sup>84</sup>.

En los párrafos citados aparece claramente la siempre presente cuestión del desarrollo en los intereses de Brasil, y su relación con una política de defensa sustentable. Por otra parte, se asume la creciente influencia que tiene el país y la necesidad de contar con unas sólidas Fuerzas Armadas.

En relación a su área de interés inmediata, el texto dice: “América del Sur, distante de los focos mundiales de tensión, es considerada la región más desmilitarizada del mundo. La redemocratización ocurrida en el continente tiende a reducir la probabilidad de conflictos. Los contenciosos regionales han sido administrados en niveles tolerables”<sup>85</sup>. La visión positiva de América del Sur refleja el cambio cualitativo en las relaciones entre Brasil y sus vecinos –principalmente la Argentina-, a partir de la desactivación de las hipótesis de conflicto y el advenimiento de gobiernos democráticos. También se destaca la relevancia de los procesos integracionistas como el Mercosur, la cooperación con los vecinos amazónicos en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, y, extrapolando el ámbito sudamericano, con los países africanos de lengua portuguesa, constituyendo “un verdadero anillo de paz” en torno al país<sup>86</sup>.

Aunque en términos generales prevalece una visión positiva de América del Sur, fundamentalmente con respecto a las relaciones interestatales, el documento también se refiere a los riesgos que enfrenta Brasil, especialmente en el área amazónica:

“En el ámbito regional persisten zonas de inestabilidad que pueden afectar intereses brasileños. La acción de bandas armadas que actúan en países vecinos, en las fronteras de la Amazonia brasileña, y el crimen organizado internacional son algunos de los puntos preocupantes”<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> *Ibíd.* pt. 2.5.

<sup>85</sup> *Ibíd.* pt. 2.6.

<sup>86</sup> *Ibíd.* pt. 2.10.

<sup>87</sup> *Ibíd.* pt. 2.12.

El principal elemento a destacar es la referencia a la existencia de focos de inestabilidad en la región amenazando intereses de Brasil. Se observa el creciente peso de la agenda de seguridad post guerra fría, con el delito transnacional como una de las principales amenazas que afectan al país. Dada la preocupación por las actividades delictivas en esta zona, se establece que es necesario “proteger la Amazonia brasileña con el apoyo de toda la sociedad y con la valorización de la presencia militar”<sup>88</sup>.

En este contexto el Estado brasileño buscó incrementar su proyección en el área mediante distintos programas que permitieran un mayor control estatal para prevenir y repeler este tipo de amenazas. Desde 1994 venía desarrollando el Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM) un proyecto realizado junto a la empresa Raytheon de Estados Unidos, cuya inversión superó los 1.400 millones de dólares. El sistema, compuesto por una compleja combinación de radares, sensores terrestres, aviones de inteligencia electrónica y satélites, permite tener una capacidad de control del 50% de la superficie amazónica –frente al 15 o 20% que se tenía antes-<sup>89</sup>. Su objetivo es proveer información en tiempo real a las Fuerzas Armadas y policiales en materia de lucha contra el narcotráfico, el tráfico ilegal de materias primas y de armas livianas así como información relativa a la eventual penetración de grupos armados provenientes de Colombia u otros países<sup>90</sup>.

En resumen, el documento citado menciona la baja incidencia de conflictos interestatales en Sudamérica, destacándose el carácter predominantemente pacífico de la región. En cambio, las amenazas no estatales, específicamente el delito transnacional en el área fronteriza amazónica, adquieren relevancia para los formuladores de la política de defensa brasileña. Es en este escenario que se promueve una mayor presencia estatal en dicha zona.

---

<sup>88</sup> *Ibíd.* pt. 5.10.

<sup>89</sup> Calle, Fabián “La evolución reciente de las políticas y las estructuras de defensa del Cono Sur: Argentina, Brasil y Chile”, Revista *Colección*, N° 16, Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina. Diciembre de 2005, pp.149-172. [Fecha de consulta: 29 de abril de 2010].

Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/universidad/facultades/buenos-aires/cs-politicas/publicaciones/revista-coleccion/edicion-actual/edicion-16>

<sup>90</sup> Calle, Fabián “La nueva política de Defensa de Brasil”, *op. cit.*

### **2.4.3 El rol de Brasil como potencia regional: la gestión de la crisis entre Perú y Ecuador**

La proyección de Brasil en el ámbito sudamericano en las áreas de seguridad y defensa no sólo se limitó a aumentar su capacidad de control en el área amazónica, sino también a ejercer un rol de potencia regional con la gestión de crisis en la región<sup>91</sup>. Este rol fue desempeñado en el conflicto que enfrentó a Perú y Ecuador en 1995.

Dicha crisis, originada en la histórica disputa por la demarcación de la frontera entre estos vecinos, fue gestionada de manera conjunta por Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos, países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites entre el Ecuador y Perú (Protocolo de Río de Janeiro de 1942). El enfrentamiento armado, ocurrido en enero de 1995, fue revertido por el accionar de los mediadores, que creó las condiciones para la firma de la Declaración de Paz de Itamaraty, el 17 de febrero de 1995. En virtud de este instrumento, las partes se comprometieron a reanudar las negociaciones y aceptaron el envío de una misión de paz ofrecida por los países garantes. La Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú –MOMEPE-, bajo liderazgo brasileño, tenía por objeto “supervisar la separación de las fuerzas, asegurar la desmilitarización de la zona y, de esta manera, evitar el riesgo de nuevas hostilidades”<sup>92</sup>. Dicha misión tuvo un rol clave en el establecimiento de las condiciones para el ulterior desarrollo de las negociaciones, las cuales se prolongarían durante casi cuatro años.

Durante el proceso mediador, Brasil asumió, con la aceptación de los otros mediadores, el rol de coordinador de los países garantes, desempeñando un activo papel en la proposición de soluciones que permitieran acercar las posiciones, en principio irreconciliables, de las partes. Fruto de este esfuerzo fue la firma del Acta Presidencial de Brasilia del 26 de Octubre de 1998, por la cual se ponía fin al conflicto limítrofe. Era fundamental para Brasil encauzar un conflicto cuya prolongación creaba una fuente de inestabilidad en el área amazónica, afectando directamente sus intereses nacionales. En efecto, “la actuación brasileña tenía presente el impulso decisivo que la eliminación de este foco de inestabilidad y tensión en la región amazónica representaría para los

---

<sup>91</sup> El tema de la gestión de crisis regionales es analizado con detalle en el capítulo 4.

<sup>92</sup> Cannabrava, Iván, “El Proceso de Paz Ecuador - Perú: 1995-1998”. [Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2009]. Disponible en: [http://www2.mre.gov.br/missoes\\_paz/esp/capitulo11.html](http://www2.mre.gov.br/missoes_paz/esp/capitulo11.html)

esfuerzos de dinamización de la cooperación regional a favor del desarrollo social y económico de todas las naciones sudamericanas”<sup>93</sup>.

## 2.5 Conclusiones Parciales

En la post guerra fría la agenda de Estados Unidos hacia América Latina estuvo marcada por el énfasis en la economía y el interés en el establecimiento de un acuerdo de libre comercio hemisférico. En el ámbito de la seguridad, las problemáticas de carácter transnacional se incluyeron en una nueva agenda de seguridad. En la región, el narcotráfico es identificado como la principal amenaza, contra la cual Estados Unidos comenzó a destinar importantes recursos, fundamentalmente para asistir a los países más afectados.

En este contexto, Brasil comenzaba a perfilarse como un poder sudamericano, crecientemente interesado en profundizar las relaciones con sus vecinos, en marcado contraste con un pasado caracterizado por rivalidades geopolíticas. El fin de la disputa con la Argentina y la democratización fueron factores clave para la concreción de proyectos comunes como el Mercosur. Si bien la economía y la integración regional fueron los ámbitos privilegiados de la proyección de Brasil hacia América de Sur en este período, también tuvo lugar una actualización de las orientaciones del país en materia de seguridad y defensa, mediante la emisión de la Política de Defensa Nacional de 1996.

En dicho documento se destaca el carácter pacífico de la región sudamericana, fundamentalmente con respecto a las relaciones interestatales, pero también se menciona la existencia de focos de inestabilidad que pueden poner en peligro intereses nacionales. En relación a esto último, se observa el creciente peso de la agenda de seguridad post guerra fría, ya que dichos focos de inestabilidad tienen que ver principalmente con la acción de grupos armados irregulares en el área amazónica, en la que Brasil ha buscado incrementar su presencia.

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*

En este período Brasil tuvo un rol destacado en la estabilización del conflicto entre Perú y Ecuador, constituyendo un antecedente de la gestión de crisis regionales con posterioridad a los atentados del 11/9.

De acuerdo a lo anterior, puede decirse que en el contexto internacional post guerra fría, Brasil elevó su perfil en el ámbito sudamericano, proyectando su influencia no sólo en el ámbito de la economía y la integración, sino también como potencia estabilizadora. Una etapa de relaciones conflictivas y distantes dejó lugar a otra donde proyectos comunes aglutinan a los países de la región



### 3 LOS ATENTADOS DEL 11/9 Y SU IMPACTO EN LA AGENDA DE ESTADOS UNIDOS HACIA AMERICA LATINA

*Evidentemente, los actos terroristas del 11/9 marcaron, en forma siniestra y simbólica, el fin de la Posguerra Fría; un intervalo de apenas una década entre la dilatada Guerra Fría (1947-1990) y una nueva estructura internacional que se va desplegando de manera compleja y contradictoria.*

**Juan Gabriel Tokatlian**

El punto de inflexión en las relaciones internacionales a partir del 11/9, conllevó el reordenamiento de prioridades en la agenda de Estados Unidos. La economía, que tras el colapso de la Unión Soviética dominó el discurso y la política exterior de Washington, pasó a un segundo plano, dada la preeminencia de la seguridad. En este nuevo contexto internacional, en América Latina ciertas áreas atrajeron el interés de Estados Unidos en mayor medida que otras. La conexión entre narcotráfico y terrorismo, el populismo y los recursos energéticos son los temas que prevalecen en la agenda hacia la región. La identificación de Estados con los cuales es posible establecer “coaliciones flexibles” da cuenta del interés de la potencia hegemónica por compartir o delegar el tratamiento de determinados asuntos con países en la región.

#### **3.1 Las ESN post 11/9: la guerra global contra el terrorismo**

Como se mencionó anteriormente, durante la posguerra fría la identificación de nuevas amenazas, las llamadas “amenazas no militares”, dio lugar a la configuración de una nueva agenda de seguridad. Ciertas problemáticas como narcotráfico, inmigración ilegal, deterioro del medio ambiente y tráfico de armas tuvieron un lugar destacado en esta más amplia agenda de seguridad. Sin embargo, estos temas no ocuparon el lugar de la desaparecida Unión Soviética en términos de la percepción de un “enemigo”. Serán los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, perpetrados en territorio estadounidense, los que permitirán a la potencia hegemónica identificar un enemigo contra el cual estructurar una estrategia de alcance global: “la guerra contra el terrorismo”. Como analiza Juan Gabriel Tokatlian:

“En momentos en que se carecía de una imagen configurada y fuerte de “enemigo” – de ese “otro” definido negativamente que facilita el diseño y la ejecución de la política exterior y que, también, permite imponer una mayor disciplina social y económica, tanto doméstica como internacionalmente-, el fenómeno terrorista pasó a sintetizar la suma de todos los males y peligros: la anónima y ubicua amenaza terrorista se tornó omnipresente y polimorfa”<sup>94</sup>.

En efecto, el eje de la nueva política de seguridad de Estados Unidos se definió en términos de la guerra global contra el terrorismo, de duración incierta. Los lineamientos que guiaron la estrategia estadounidense a partir de los acontecimientos del 11/9 están contenidos en la ESN de septiembre de 2002, emitida por el gobierno republicano de George W. Bush. En primer lugar, el documento establece que el enemigo “no es un régimen político particular ni una persona, ni una religión ni ideología. Es el terrorismo, la violencia premeditada, motivada políticamente y perpetrada contra inocentes”<sup>95</sup>. Seguidamente postula que el principal peligro que enfrenta Estados Unidos “radica en la intersección entre radicalismo y tecnología”<sup>96</sup>, haciendo referencia a la amenaza de que el enemigo acceda a las armas de destrucción masiva (ADM). A la amenaza representada por las organizaciones terroristas se agregaba la de los “Estados canalla” (*rogue states*), Estados que buscan adquirir ADM y que pueden, eventualmente, transferirlas a estas organizaciones.

En este nuevo escenario, la naturaleza difusa del enemigo, sumada a su poder de destrucción y al que podría alcanzar si accediera a las ADM, impedía la aplicación del concepto de disuasión, central en la era bipolar. Estos elementos determinaron que la nueva estrategia de seguridad se caracterizara por el énfasis en el uso preventivo del poder militar y la preferencia por la acción unilateral. Al respecto, la ESN establece que “la superposición entre los Estados que patrocinan el terrorismo y aquellos que buscan adquirir ADM compele a Estados Unidos a actuar”; y que “mientras mayor es la amenaza, mayor el riesgo de la inacción y más apremiante la necesidad de llevar a cabo una acción anticipada para defendernos, aun si permanece la incertidumbre con respecto

---

<sup>94</sup> Tokatlian, Juan Gabriel, *op. cit.* 147.

<sup>95</sup> The National Security Strategy, September 2002. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2009] Disponible en: [www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html)

<sup>96</sup> *Ibíd.*

al tiempo y lugar del ataque enemigo”<sup>97</sup>. En relación a la modalidad de la acción, el documento señala que si bien la superpotencia buscará el apoyo de la comunidad internacional, no dudará en actuar solitariamente para evitar el daño de ataques terroristas.

Otro rasgo fundamental de la nueva estrategia estadounidense es la adopción formal de la política de primacía, que intenta “consolidar, explotar y expandir las ventajas relativas del país desde una perspectiva fuertemente nacionalista y unilateral (...)”<sup>98</sup>. En esencia, implica que Estados Unidos “no tolerará –ni en el campo militar ni en el político- ningún competidor internacional, sea éste amigo (por ej. la UE) u oponente (China)”<sup>99</sup>. Dicha política se sustenta, objetivamente, en la superioridad de Estados Unidos con respecto a los restantes grandes poderes en todas las dimensiones del poder: económico, político y militar; y, subjetivamente, en la voluntad de la potencia hegemónica de impedir que otro actor estatal esté en condiciones de igualar su poder.

Con respecto a las relaciones entre Estados Unidos y otros centros de poder global, el citado documento pone el acento en la necesidad de fijar agendas cooperativas, tanto con los tradicionales aliados de Europa y Asia, como con Rusia, India y China. En este contexto, como señala Russell<sup>100</sup>, la fuerza y la coerción son utilizadas contra los enemigos, y el consenso y la cooptación con aliados actuales y futuros. La supremacía militar es un elemento clave en este nuevo entorno estratégico, y así es destacada en la ESN: “Nuestras fuerzas serán lo suficientemente fuertes para disuadir a potenciales adversarios de perseguir un desarrollo militar con la esperanza de sobrepasar, o igualar, el poder de Estados Unidos”<sup>101</sup>.

En síntesis, esta nueva gran estrategia establece la guerra global contra el terrorismo, de duración indefinida. En este marco se enfatiza la necesidad de luchar contra la proliferación de ADM para impedir que “Estados canalla” -que patrocinan el

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*

<sup>98</sup> Russell, Roberto, “El orden político internacional pos-Irak”, en Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, *Imperio, Estados e Instituciones*, Buenos Aires, Altamira, 2004, pp.15-49, p. 43.

<sup>99</sup> Tokatlián, Juan, *op. cit.* p.161.

<sup>100</sup> Russell, Roberto, *op. cit.* p.45.

<sup>101</sup> The National Security Strategy, September 2002, *op.cit.*

terrorismo- y organizaciones terroristas puedan tener acceso a ellas. Dada la naturaleza del enemigo, el concepto de disuasión pierde relevancia y se prioriza el uso preventivo del poder militar y la acción unilateral. En relación a los otros grandes poderes se estipula la necesidad de fijar agendas cooperativas para contrarrestar la amenaza terrorista, pero dejando claro la superioridad de Estados Unidos, fundamentalmente en el aspecto militar.

En marzo de 2006, durante el segundo mandato de George W. Bush, se publicó una nueva ESN, primera revisión del documento de 2002. Esencialmente se mantiene la continuidad con la anterior en lo concerniente a la identificación del terrorismo como principal amenaza a la seguridad y el énfasis en la acción preventiva. Se destacan los logros obtenidos en la lucha contra el terror, como la eliminación del santuario de Al-Qaeda en Afganistán, y los desafíos persistentes, como la creciente dispersión de las redes terroristas, el peligro que implica que puedan acceder a las ADM y el rol de los países que patrocinan el terrorismo, como Siria e Irán<sup>102</sup>. Esta nueva ESN pone de manifiesto la preocupación de Estados Unidos frente a la proliferación de ADM y, en particular por los programas nucleares de Irán y Corea del Norte.

Con respecto a las relaciones con los demás Estados, la ESN de 2006 introduce el concepto de “diplomacia transformacional”, el cual implica “trabajar con nuestros socios internacionales para construir y mantener Estados democráticos y bien gobernados que responderán a las necesidades de sus ciudadanos y se conducirán responsablemente en el sistema internacional”<sup>103</sup>. En líneas generales, el nuevo documento no introduce grandes variaciones con respecto al anterior, en la medida en que el terrorismo y la proliferación de ADM siguen constituyendo los principales desafíos a la seguridad. Si, como señala Félix Arteaga<sup>104</sup>, hay “un esfuerzo de comunicación con el resto de los actores para evitar parecer y sentirse aislados frente al terrorismo internacional”.

---

<sup>102</sup> The National Security Strategy, March, 2006. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2009]. Disponible en: [www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf)

<sup>103</sup> *Ibíd.*

<sup>104</sup> Arteaga, Félix, *op. cit.*

## 3.2 Repercusiones a nivel regional y subregional de los atentados del 11/9

### 3.2.1 Cooperación hemisférica

A nivel hemisférico, el mismo 11 de septiembre de 2001 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en sesión extraordinaria condenó enérgicamente los atentados terroristas. El 21 de septiembre de 2001, la Vigésimo-Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA adoptó la resolución “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo”<sup>105</sup>. En esa misma fecha fue activado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, en el marco de la Vigésimo-Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Los signatarios del Tratado resolvieron que “estos ataques terroristas contra los Estados Unidos de América son ataques contra todos los Estados americanos”<sup>106</sup>, apelando a la asistencia recíproca para impedir futuros ataques contra cualquier Estado americano. Asimismo, se comprometieron a colaborar activamente en la lucha contra el terrorismo mediante la aplicación de los medios legales disponibles para perseguir, capturar y extraditar personas vinculadas a las actividades terroristas.

Cabe destacar también la aprobación de la Convención Interamericana Contra el Terrorismo, en junio de 2002, con el objeto de “prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo”<sup>107</sup>, para lo cual los países acordaron aplicar medidas para “prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo”<sup>108</sup>; para “identificar, congelar, embargar y, en su caso, proceder al decomiso de los fondos”<sup>109</sup> destinados a financiar o que hayan financiado la comisión de delitos de diversa índole, además de las actividades terroristas; acordaron promover “la cooperación y el intercambio de información con el

---

<sup>105</sup> Vigésimo-Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo”, OEA/Ser.F/II.23 RC.23/RES.1/01, 21 de Septiembre de 2001. [Fecha de consulta: 6 de abril de 2010] Disponible en: <http://www.oas.org/oaspage/crisis/RC.23s.htm>

<sup>106</sup> Vigésimo-Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, “Amenaza terrorista a las Américas”, OEA/Ser.F/II.24 RC.24/RES.1/01, 21 de Septiembre de 2001. [Fecha de consulta: 6 de abril de 2010].

Disponible en: [http://www.cicte.oas.org/Rev/en/Documents/Resolutions/doc\\_rc\\_24\\_res\\_1\\_01\\_spa.pdf](http://www.cicte.oas.org/Rev/en/Documents/Resolutions/doc_rc_24_res_1_01_spa.pdf)

<sup>107</sup> Convención Interamericana Contra el Terrorismo, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), 3 de Junio de 2002, Art. 1. [Fecha de consulta: 6 de abril de 2010]. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_1840%20XXXII-O-02.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_1840%20XXXII-O-02.pdf)

<sup>108</sup> *Ibíd.* Art. 4.

<sup>109</sup> *Ibíd.* Art. 5.

objeto de mejorar las medidas de control fronterizo y aduanero para detectar y prevenir la circulación internacional de terroristas y el tráfico de armas u otros materiales destinados a apoyar actividades terroristas”<sup>110</sup>; a prestarse mutuamente asistencia jurídica para la prevención, investigación y proceso de los delitos mencionados por la Convención<sup>111</sup>; y propiciar “la más amplia cooperación en el ámbito de los órganos pertinentes de la Organización de Estados Americanos, incluido el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), en materias relacionadas con el objeto y los fines de esta Convención”<sup>112</sup>.

Otro foro hemisférico en el que se promovió la cooperación antiterrorista es la Conferencia de Ministros de Defensa. La declaración final de la primera Conferencia posterior a los atentados, celebrada en Santiago de Chile en 2002, afirmó que “el combate contra el terrorismo demanda un esfuerzo especial para incrementar la cooperación internacional tanto en el ámbito global como hemisférico, regional, subregional y bilateral para enfrentar en forma mancomunada este flagelo (...)”<sup>113</sup>. En las Conferencias subsiguientes<sup>114</sup> los Estados reafirmaron su condena a todas las formas existentes de terrorismo y su voluntad de cooperar en su prevención y eliminación, como también de sus conexiones con otros delitos, fundamentalmente tráfico de drogas y de armas.

### **3.2.2 Cooperación en el Mercosur**

De acuerdo a Da Cunha<sup>115</sup>, el marco normativo para la cooperación antiterrorista en el Mercosur está conformado por el Protocolo de Asistencia Judicial Mutua en Asuntos Penales de 1996, por el Acuerdo sobre Extradición de 1998 y por el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíprocas para la Seguridad Regional, de 1999.

---

<sup>110</sup> Ibíd. Art. 7.

<sup>111</sup> Ibíd. Art. 9.

<sup>112</sup> Ibíd. Art. 17.

<sup>113</sup> V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Santiago de Chile, 18 al 22 de Noviembre de 2002. [Fecha de consulta: 12 de junio de 2009]. Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/d0000196.htm>

<sup>114</sup> Quito (2004); Managua (2006); Banff (2008).

<sup>115</sup> Da Cunha, Ciro Leal M., *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2009, pp.1-216. p. 57. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2010].

Disponible en: [http://www.direitointernacional.org/arquivos/20100603050127\\_arquivo.pdf](http://www.direitointernacional.org/arquivos/20100603050127_arquivo.pdf)

Como sostiene el autor citado, antes del 11/9 la lucha contra el terrorismo era considerada un objetivo secundario en el ámbito del Mercosur, no siempre explicitado en los instrumentos existentes, que privilegiaban el tratamiento de ilícitos transnacionales. Luego de los atentados, “la cooperación antiterrorista mercosulina pasó a ser contemplada más explícitamente”<sup>116</sup>. En este contexto el 28 de septiembre de 2001, los Ministros del Interior del Mercosur, en reunión extraordinaria, adoptaron la “Declaración de los Ministros del Interior del Mercosur sobre terrorismo”, en la que condenaron los atentados y se comprometieron a cooperar activamente entre sí y con otros países contra actividades terroristas. A tal fin se constituyó el Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE), que se reúne tres veces por semestre. Como resultado de las actividades desarrolladas por el Grupo, cabe destacar el Acuerdo de Cooperación en Operaciones Combinadas de Inteligencia Policial sobre Terrorismo y Delitos Conexos entre los Estados parte del Mercosur, firmado en 2002<sup>117</sup>.

### **3.3 El lugar de América Latina en la nueva agenda de seguridad**

La ESN de 2002 refleja cuales son los intereses de Washington hacia América Latina en el contexto inmediatamente posterior a los atentados del 11/9. Cabe destacar que dicho documento no habla separadamente de América Latina, sino que la incluye en la estrategia hacia el hemisferio occidental. El documento dice: “En el hemisferio occidental hemos formado coaliciones flexibles con países que comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia”<sup>118</sup>. En relación a los ámbitos multilaterales, es destacado el trabajo de los foros hemisféricos, como la OEA, la Cumbre de las Américas y la Conferencia de Ministros de Defensa. Desde el punto de vista de los problemas que afectan a América Latina y que impactan en Washington, el narcotráfico es el principal objeto de atención luego del 11/9, por su vinculación con la actividad de organizaciones consideradas terroristas:

---

<sup>116</sup> *Ibíd.* p. 58.

<sup>117</sup> *Ibíd.*

<sup>118</sup> The National Security Strategy, September 2002, *op.cit.*

“Partes de América Latina confrontan un conflicto regional, especialmente el que surge de la violencia de carteles de droga y sus cómplices. Este conflicto y el tráfico irrestricto de narcóticos pueden poner en peligro la salud y la seguridad de Estados Unidos. Por lo tanto hemos desarrollado una activa estrategia para ayudar a las naciones Andinas a ajustar sus economías, reforzar sus leyes, derrotar a las organizaciones terroristas e interrumpir la oferta de drogas, mientras –igualmente importante- trabajamos para reducir la demanda en nuestro propio país”.<sup>119</sup>

De los países afectados por este problema, Colombia es especialmente destacada dada la magnitud del conflicto nacional, en el cual guerrilla y narcotráfico están estrechamente entrelazados. Si bien con anterioridad a los actos terroristas del 11/9 el tema del narcotráfico en general y el conflicto colombiano en particular ocupaban un lugar de creciente relevancia en los intereses de seguridad de Washington, luego de esa fecha narcotráfico y crimen organizado fueron asociados con las actividades terroristas, quedando dicho conflicto encuadrado en la estrategia de lucha global contra el terrorismo. En la ESN la preocupación de Estados Unidos por la situación en Colombia está expresada en estos términos:

“En Colombia, reconocemos la conexión entre los grupos terroristas y extremistas que desafían la seguridad del Estado y el tráfico de drogas que contribuye a financiar las operaciones de tales grupos. Estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar los grupos armados ilegales de izquierda y derecha, extendiendo la soberanía efectiva sobre la totalidad del territorio nacional y a proveer seguridad básica al pueblo de Colombia”<sup>120</sup>.

En el documento de 2006, el narcotráfico no es mencionado como la principal amenaza en la región. A diferencia de su predecesor, en este documento aparece una clara referencia a la expansión de gobiernos populistas en América Latina, y el desafío que ello implica para los intereses estadounidenses en la región:

“Los tiranos y aquellos que los siguen pertenecen a una era diferente y no se les debe permitir revertir el progreso de las últimas dos décadas. Los países en el

---

<sup>119</sup> *Ibíd.*

<sup>120</sup> *Ibíd.*



hemisferio deben ser ayudados en el camino del desarrollo económico y político sostenido. No debe permitirse que el engañoso llamamiento del populismo anti libre mercado erosione las libertades políticas y atrape a los más pobres del hemisferio en ciclos de pobreza. Si los vecinos más cercanos de Estados Unidos no son seguros y estables, entonces los estadounidenses estarán menos seguros”<sup>121</sup>.

La mención de la existencia de “tiranías” en el hemisferio tiene que ver con la consolidación del gobierno de Hugo Chávez en Venezuela –en el poder desde 1999- cuyo fuerte discurso antinorteamericano y la voluntad de extender su influencia en la región preocupaban crecientemente a Washington, sobre todo teniendo en cuenta el rol de Venezuela como cuarto proveedor de petróleo al mercado estadounidense. El documento se refiere al presidente venezolano como un “demagogo inundado de dinero proveniente del petróleo que está socavando la democracia y busca desestabilizar la región”<sup>122</sup>. Asimismo, Cuba es mencionada como una tiranía al lado de Corea del Norte, Irán, Siria, Bielorrusia, Myanmar y Zimbawe. En la región, el restante desafío mencionado por la ESN es el conflicto colombiano: “en Colombia, un aliado democrático lucha contra los persistentes asaltos de terroristas marxistas y traficantes de drogas”. Se observa que en el documento de 2006 el populismo es considerado una amenaza para la región.

En este contexto, la estrategia hacia el hemisferio comienza con “la profundización de las relaciones fundamentales con Canadá y México, de los valores compartidos y políticas cooperativas que pueden extenderse a través de la región”<sup>123</sup>. Se menciona la necesidad de continuar trabajando con los vecinos países para reducir la inmigración ilegal y la importancia de establecer relaciones estratégicas con los líderes de América Central, América del Sur y del Caribe que están comprometidos con los valores democráticos. También se hace referencia a la importancia reforzar el rol de las organizaciones multilaterales a nivel hemisférico, como la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se espera que el trabajo con los aliados en la región redunde en la consolidación de las cuatro prioridades estratégicas para el área:

---

<sup>121</sup> The National Security Strategy, March 2006, *op.cit.*

<sup>122</sup> *Ibíd.*

<sup>123</sup> *Ibíd.*

fortalecimiento de la seguridad, de las instituciones democráticas, promoción de la prosperidad e inversión en la gente<sup>124</sup>.

Otro documento ilustrativo de los intereses de Estados Unidos en la región en materia de seguridad es el emitido por el Comando Sur, *United States Southern Command, Command Strategy 2016, Partnership for the Americas*, de 2007. Dicho documento provee el marco en el que se establecen los objetivos del Comando Sur para el 2016 y define los medios para su consecución. A tal fin, indaga los aspectos en común de los países del hemisferio y explora los desafíos que afectan su seguridad, estabilidad y prosperidad. En relación a los primeros, postula que Estados Unidos está vinculado al hemisferio no sólo desde el punto de vista geográfico, sino también en materia económica, demográfica, social y política. Es interesante destacar que dentro de los vínculos económicos se hace especial referencia a la importancia de América Latina por sus recursos energéticos, importancia que irá aumentando conforme aumente la necesidad de Estados Unidos de estos recursos. En efecto, de los cuatro principales exportadores de petróleo y gas a Estados Unidos, tres se encuentran en el hemisferio: Canadá, México y Venezuela. El documento señala que:

“Los Estados Unidos necesitarán 31% más petróleo y 62% más gas natural en las próximas dos décadas. Mientras Estados Unidos continúa requiriendo más petróleo y gas, América Latina se está convirtiendo en un líder energético global, con sus vastas reservas de petróleo, su producción y suministro de petróleo y gas. Debemos trabajar juntos para asegurar estos recursos energéticos y la infraestructura necesaria para la prosperidad regional”<sup>125</sup>.

Se desprende claramente la incidencia de la variable energética en el interés estadounidense de asegurar la estabilidad de América Latina. En relación a los desafíos, el trabajo menciona que si bien la probabilidad de conflictos tradicionales en la región es relativamente baja, otros problemas afectan la seguridad, estabilidad y prosperidad, como los crecientes niveles de pobreza, inequidad y corrupción. Estas problemáticas

---

<sup>124</sup> *Ibíd.*

<sup>125</sup> United States Southern Command, *Command Strategy 2016, Partnership for the Americas*. March 2007. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2009]. Disponible en: [www.southcom.mil/AppsSC/files/OUI01175252190.pdf](http://www.southcom.mil/AppsSC/files/OUI01175252190.pdf)

crean un entorno propicio para las actividades criminales, como el tráfico de drogas y para el establecimiento de santuarios terroristas.

Con respecto a la primera, se destaca el rol de los países andinos como únicos proveedores de cocaína en el mundo y también de gran parte de la heroína consumida en Estados Unidos. En cuanto a la amenaza terrorista, se menciona la existencia de grupos radicales islámicos en el hemisferio en áreas que presentan las condiciones descritas. A los fines de contrarrestar las amenazas a la seguridad de Estados Unidos, la estrategia del Comando Sur realza la necesidad de extender los esfuerzos de cooperación con los estados del hemisferio mediante asociaciones duraderas e inclusivas. Se hace énfasis en la relevancia de la cooperación para prevenir ataques terroristas, para denegar santuarios a estas organizaciones y para destruir las conexiones entre narcotráfico y redes terroristas. En este contexto, se promueve la negociación de acuerdos de seguridad en el hemisferio y también la identificación de posibles designaciones de nuevos aliados extra-OTAN, para aquellos países que muestren la voluntad de profundizar los vínculos con Estados Unidos<sup>126</sup>.

El citado documento del Comando Sur fue revisado en diciembre de 2008. Básicamente se mantiene la estructura del anterior, si bien se profundizan algunos aspectos. Entre los vínculos que unen a los países del hemisferio, se incluye la cooperación en materia de seguridad. Se hace referencia a las buenas relaciones militares en gran parte del hemisferio y a la baja incidencia de conflictos interestatales, lo cual permite la cooperación en distintas áreas como mantenimiento de la paz, operaciones de lucha contra el tráfico de narcóticos, desastres naturales y misiones humanitarias.

En relación a los desafíos que afectan la seguridad y estabilidad de la región, el documento no establece modificaciones con respecto al anterior, pero si menciona, en la descripción de la amenaza terrorista, a las organizaciones denominadas “narcoterroristas”: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Sendero Luminoso de Perú, como ejemplos de terrorismo activo en la región.

---

<sup>126</sup> *Ibíd.*

### 3.4 Conclusiones Parciales

Los documentos citados reflejan las bases del pensamiento estadounidense sobre las que se proyectaron las relaciones con América Latina luego de los atentados del 11/9. En un primer momento, la lucha contra el terrorismo dominó el discurso y la política de la potencia hegemónica hacia la región, lo cual se tradujo en un incremento de las presiones para obtener esfuerzos efectivos de cooperación para contrarrestar esta amenaza. En este contexto el norte de América Latina quedó inevitablemente integrado al radar de Washington, y América del Sur, aunque relativamente menos estratégica, también debió afrontar este nuevo escenario. La focalización en el conflicto colombiano se entiende en el contexto de la prioridad asignada a las cuestiones de seguridad, y la vinculación entre narcotráfico y la actividad de organizaciones calificadas terroristas, como las FARC. También en América del Sur la presión de Washington fue dirigida a los países que comparten la Triple Frontera –Argentina, Brasil y Paraguay- para que incrementen la vigilancia y el control en dicha zona, sospechada de albergar células terroristas y de contribuir al financiamiento de organizaciones terroristas, como Hezbollah y Hamas<sup>127</sup>.

Otro dato en la agenda hacia América Latina luego del 11/9 es la referencia a la presencia de “tiranos”, gobiernos de corte populista cuya consolidación fue percibida negativamente por Washington. En este escenario, el crítico gobierno de Hugo Chávez en Venezuela y su proyección regional fueron destacados especialmente como amenazas al hemisferio en la ESN de 2006.

Pero en los documentos estudiados también aparecen elementos positivos, como la identificación de aquellos Estados con los cuales Estados Unidos tiene interés en establecer “coaliciones flexibles”: México, Chile, Brasil, Colombia y Canadá. Esto es, son Estados que tienen los medios y la voluntad para cooperar activamente para alcanzar los objetivos estadounidenses en el hemisferio. En el caso de Brasil, como se verá más adelante, este país ha demostrado su vocación de colaborar con Washington

---

<sup>127</sup> Steinitz, Mark S. “Middle East Terrorist Activity in Latin America”, Policy Papers on the Americas Volume XIV, Study 7, July 2003. [Fecha de consulta: 27 de abril de 2010]. Disponible en: [http://csis.org/files/media/isis/pubs/2003\\_steinitz.pdf](http://csis.org/files/media/isis/pubs/2003_steinitz.pdf)

luego del 11/9, pero sin resignar autonomía en los temas que considera afectan sus intereses.

Dentro de los elementos positivos en la región en el nuevo contexto internacional, se mencionan la baja incidencia de conflictos interestatales, y el rol de los foros hemisféricos como la OEA, la Cumbre de las Américas y las Conferencias de Ministros de Defensa, en la tarea de fortalecer la cooperación entre los Estados del hemisferio.

En cuanto a las reacciones de los países de la región, se puede hablar de una coherencia en el accionar a nivel hemisférico, ya que los países hicieron uso de los foros e instrumentos disponibles para manifestar su solidaridad y compromiso con Washington en la lucha contra el terrorismo. En el contexto sudamericano, específicamente en el ámbito del Mercosur, la cooperación antiterrorista se incrementó, en parte debido a las presiones de Estados Unidos para que los países que comparten la Triple Frontera refuercen la vigilancia en el área.

Pero las limitaciones en el entendimiento con Washington emergieron a partir de la presencia militar estadounidense en territorio sudamericano en el marco del Plan Colombia. Brasil se ha negado a calificar a las FARC como una organización terrorista, al tiempo que ha manifestado su preocupación por la “militarización” del conflicto colombiano. La alianza Estados Unidos- Colombia ha generado distintas reacciones sobre su impacto para la estabilidad en Sudamérica. El reciente acuerdo entre ambos gobiernos para la utilización por parte de Washington de bases colombianas, con el consiguiente despliegue de infraestructura y personal militar<sup>128</sup>, no pasó inadvertido en la región. Este acuerdo surgió luego del cierre de la base que Estados Unidos tenía en Manta, Ecuador, debido a la decisión del presidente Correa de no renovar el contrato de arrendamiento de dicha base.

---

<sup>128</sup> El acuerdo en cuestión se firmó el 30 de octubre de 2009, luego de varios meses de negociaciones. Comprende la utilización de siete bases militares por parte de personal militar y civil estadounidense para la realización de operaciones contra el narcotráfico y el terrorismo. Ver “Estados Unidos y Colombia firman convenio militar”, diario *El Espectador*, 30 de octubre de 2009. [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo169464-eeuu-y-colombia-firman-convenio-militar>

Los países sudamericanos aparecieron divididos con esta extensión de la presencia estadounidense: Perú, Chile y Paraguay sostuvieron que se trata de una decisión soberana de Colombia; Argentina y Bolivia criticaron el acuerdo; Uruguay habló de la no intervención en los asuntos internos de otros países, aunque afirmó su postura contraria a la presencia de fuerzas extranjeras en la región. Ecuador y Venezuela sostuvieron que dicho acuerdo afecta la estabilidad en América del Sur. Por su parte, Brasil manifestó inquietud frente a la posibilidad de que esta presencia estadounidense sobrepase el territorio colombiano<sup>129</sup>.

Lo anterior revela que si bien a nivel hemisférico los países tienden a actuar coordinadamente ante acontecimientos de la naturaleza del 11/9, a nivel regional y subregional no ocurre lo mismo. La presencia de Estados Unidos en territorio colombiano en el marco de la lucha contra el narcotráfico y organizaciones narcoterroristas, no está exenta de cuestionamientos y dudas con respecto al impacto que tendrá para la estabilidad en Sudamérica. En este escenario Brasil se posiciona como un Estado crecientemente interesado en jugar un rol estabilizador en la región. Lo anterior no excluye la cooperación con Washington, de hecho Brasil ha sido identificado como uno de los Estados con los que es factible establecer “coaliciones flexibles” en el hemisferio.

---

<sup>129</sup> “Lula pede a Uribe que acordo militar com EUA fique restrito à Colômbia”, *Folha Online*, 6 de agosto de 2009. [Fecha de consulta 15 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u606115.shtml>

## 4 BRASIL COMO POTENCIA ESTABILIZADORA EN AMÉRICA DEL SUR

### 4.1 El contexto post 11/9. Fin de la Administración Cardoso

Luego de los atentados terroristas del 11/9 Brasil manifestó su voluntad de cooperar con Estados Unidos en la lucha antiterrorista, y como primera medida propuso la invocación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), lo que se hizo el 21 de septiembre de 2001. Dicha iniciativa buscó encuadrar jurídicamente la reacción de los países americanos<sup>130</sup>. Pero fuera del plano diplomático no se llevó a cabo una reformulación conceptual de los principales lineamientos en materia de seguridad y defensa, destacándose el valor que tuvo el discurso del ex Ministro de Defensa Quintão<sup>131</sup> en expresar la posición del país frente al nuevo escenario internacional. El ex Ministro puntualizó que no se debe ver el terrorismo internacional como una amenaza directa; hizo referencia al apoyo no incondicional de Brasil a la lucha contra el terrorismo; a la construcción de una estrategia de seguridad y defensa regional; a la amenaza que representa la crisis interna en Colombia y el derrame regional de la cuestión del narcotráfico y las guerrillas; a la necesidad de un aparato militar calificado para hacer frente a contingencias y amenazas convencionales y no convencionales; destacó la importancia de fijar límites y reglas claras al rol de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior; la necesidad de readaptar las doctrinas y estrategias heredadas de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría; reconocer que la agresión de otro Estado es una posibilidad, pero mínima; el asumir que las agresiones externas sobre Brasil pueden venir de actores no estatales.

La posición adoptada inmediatamente después de los atentados terroristas reflejó, por un lado, la voluntad de Brasil de cooperar con Estados Unidos; por otro, el país no asumió la nueva agenda de seguridad norteamericana como propia, estableciendo claramente cuales son las prioridades en este ámbito. El terrorismo está en un plano

---

<sup>130</sup> Da Cunha, Ciro Leal M., *op. cit.*, p.143.

<sup>131</sup> Da Cruz Quintão, Geraldo Magela (Ex Ministro de Defensa de Brasil) discurso pronunciado el 20 de Septiembre de 2001. Citado por Calle, Fabián "La nueva política de Defensa de Brasil" *op. cit.*

secundario para Brasil, ya que no constituye una amenaza directa contra su territorio. En cambio, este actor está más interesado en las amenazas y crisis específicas que pueden afectar la estabilidad de América del Sur.

#### **4.2 Administración de Luis Inácio Lula Da Silva. Lineamientos en materia de seguridad internacional y regional**

En su discurso de asunción de mando, el 1° de enero de 2003, el Presidente Lula Da Silva se refirió a la posición que su administración adoptaría en cuestiones de seguridad. Fundamentalmente destacó la primacía de las Naciones Unidas en la preservación de la paz y de la seguridad internacionales, la necesidad de que sean cumplidas las resoluciones del Consejo de Seguridad de dicha organización y abogó por la reforma de éste último, a fin de que sea más representativo de la realidad contemporánea. Defendió el multilateralismo y la cooperación basada en los principios del Derecho Internacional como los medios adecuados para enfrentarse a desafíos actuales como el terrorismo y el crimen organizado<sup>132</sup>.

Los lineamientos esbozados en el discurso de asunción reflejan una posición crítica con respecto a la política estadounidense adoptada luego de los atentados terroristas, fuertemente unilateral y con énfasis en el uso del poder militar. Por el contrario, Brasil aboga por el multilateralismo y la cooperación internacional. Definiciones más específicas sobre la posición de la Administración de Lula con respecto a la seguridad internacional y regional están contenidas en el Decreto N° 5.484 de junio de 2005 que establece la Política de Defensa Nacional, primera revisión del documento de 1996.

El decreto establece que “la configuración del orden internacional basada en la unipolaridad en el campo militar, asociada a las asimetrías de poder, produce tensiones e inestabilidades indeseables para la paz”<sup>133</sup>. En este marco argumenta que el

---

<sup>132</sup> Lula Da Silva, Luis Inácio, Discurso de Asunción de la Presidencia, 1° de enero de 2003. [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2009]. Disponible en: [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=2029](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2029)

<sup>133</sup> Presidencia da República, Decreto N° 5.484, *Política de Defesa Nacional*, Junio de 2005, *op. cit.* pt. 2.3.



multilateralismo y el fortalecimiento de los principios del Derecho Internacional promueven un mundo más estable<sup>134</sup>. En relación a lo anterior el documento postula:

“Brasil propugna un orden internacional basado en la democracia, en el multilateralismo, en la cooperación, en la proscripción de las armas químicas, biológicas y nucleares y en la búsqueda de la paz entre las naciones. En esa dirección defiende la reformulación y la democratización de las instancias decisorias de los organismos internacionales (...). Sin embargo, no es prudente concebir un país sin capacidad de defensa compatible con su estatura y aspiraciones políticas”<sup>135</sup>.

En el ámbito de las organizaciones internacionales Brasil defiende los principios que se oponen a una política de poder unilateral, sin por ello renunciar al desarrollo y modernización de la defensa. Esto último es fundamental para este país, por un lado, debido a su vasto territorio y la necesidad de proteger sus fronteras más vulnerables; por otro, el creciente interés de proyectarse como un actor influyente tanto a nivel sudamericano como internacional, no permite soslayar el aspecto militar.

En cuanto a la percepción de amenazas, el documento hace referencia a la ausencia de litigios bélicos manifiestos<sup>136</sup>, siendo otras cuestiones las que tienen relevancia en términos de seguridad. El decreto se refiere a la cuestión ambiental como una de las grandes preocupaciones de la humanidad, y particularmente para Brasil dado que es uno de los “poseedores de gran biodiversidad, vastas reservas de recursos naturales e inmensas áreas para ser incorporadas al sistema productivo, que pueden ser objeto de intereses internacionales”<sup>137</sup>. También son mencionadas las nuevas amenazas, como el delito transnacional de naturaleza variada y la contraposición entre nacionalismo y transnacionalismo que “permean las relaciones internacionales y los arreglos de seguridad de los Estados”<sup>138</sup>. En relación al terrorismo el decreto establece que:

---

<sup>134</sup> *Ibíd.*

<sup>135</sup> *Ibíd.* pt. 4.7.

<sup>136</sup> *Ibíd.* pt. 6.8

<sup>137</sup> *Ibíd.* pt. 2.4.

<sup>138</sup> *Ibíd.* pt. 2.6.

“Brasil considera que el terrorismo internacional constituye un riesgo para la paz y la seguridad mundiales. Condena enfáticamente sus acciones y apoya las resoluciones de las Naciones Unidas, reconociendo la necesidad de que las naciones trabajen en conjunto en el sentido de prevenir y combatir las amenazas terroristas”<sup>139</sup>.

Si bien Brasil no considera al terrorismo como amenaza directa para su territorio, si lo menciona como una afrenta para la estabilidad mundial, pero estableciendo claramente su posición con respecto al rol de las Naciones Unidas y a la importancia de generar consensos a nivel internacional para prevenir y eliminar esta amenaza.

En cuanto a los fines a los que sirve la política de defensa el decreto menciona: la garantía de la soberanía, del patrimonio nacional y de la integridad territorial; la defensa de los intereses nacionales; la promoción de la estabilidad regional; la contribución para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en procesos decisorios internacionales<sup>140</sup>.

Estos objetivos revelan el creciente interés de Brasil de proyectar su influencia, primero como promotor de la estabilidad a nivel regional y luego como actor activo a nivel internacional, mediante su contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y su mayor participación en las instancias decisorias internacionales. A partir de estas consideraciones, en el siguiente apartado se analizará la proyección de Brasil hacia América del Sur en la administración del Presidente Lula Da Silva, en el ámbito de interés.

#### **4.2.1 América de Sur en los intereses de Brasil en materia de seguridad y defensa**

En la Administración del Presidente Lula Da Silva las relaciones con los Estados sudamericanos adquirieron un lugar prioritario, pero no sólo desde el punto de vista económico, como fue la nota característica en la década del noventa. En este período presidencial hay una revalorización de los distintos aspectos que definen estas relaciones más allá de los vínculos comerciales, y que tienen que ver fundamentalmente

---

<sup>139</sup> *Ibíd.* pt. 4.8.

<sup>140</sup> *Ibíd.* pt. 5

con la identidad sudamericana. En el citado discurso de asunción de mando del Presidente Luis Inácio Lula Da Silva aparecen referencias al lugar que ocupa América del Sur en los lineamientos en materia de política exterior:

“La gran prioridad de la política exterior durante mi Gobierno será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, en base a ideales democráticos y de justicia social”<sup>141</sup>.

“El Mercosur, así como la integración de América del Sur en su conjunto, es, sobretudo un proyecto político”<sup>142</sup>.

“Cuidaremos también las dimensiones social, cultural y científico-tecnológica del proceso de integración. Estimularemos emprendimientos conjuntos y fomentaremos un vivo intercambio intelectual y artístico entre los países sudamericanos. Apoyaremos los acuerdos institucionales necesarios, para que pueda florecer una verdadera identidad del Mercosur y de América del Sur. Varios de nuestros vecinos viven hoy situaciones difíciles. Contribuiremos, siempre que llamados y en la medida de nuestras posibilidades, para encontrar soluciones pacíficas para tales crisis, en base al diálogo, los preceptos democráticos y las normas constitucionales de cada país”<sup>143</sup>.

Además de incluir los aspectos sociales, culturales y científico-tecnológicos de las relaciones entre los estados sudamericanos, en el discurso presidencial aparece de manera explícita el objetivo de ejercer un rol moderador en las crisis que tengan lugar en América del Sur. Esto último define uno de los aspectos de la proyección sudamericana de Brasil, que había comenzado durante la gestión de Fernando Henrique Cardoso y se fortaleció en el gobierno de Lula Da Silva.

Ya en el citado decreto de 2005 América del Sur es referida como el ámbito regional en el cual Brasil se inserta. Un área relativamente pacífica en la cual los procesos de consolidación democrática y de integración regional contribuyeron a aumentar la confiabilidad regional y la solución negociada de los conflictos<sup>144</sup>. Aun

---

<sup>141</sup> Lula Da Silva, Luis Inácio, Discurso de Asunción de la Presidencia, *op. cit.*

<sup>142</sup> *Ibíd.*

<sup>143</sup> *Ibíd.*

<sup>144</sup> Presidencia da República, Decreto Nº 5.484, *Política de Defesa Nacional*, Junio de 2005, *op. cit.*

siendo una región donde prevalece la paz en las relaciones entre los Estados, el documento señala que “la seguridad de un país es afectada por el grado de inestabilidad de la región donde está inserto”<sup>145</sup>. En América del Sur “la existencia de zonas de inestabilidad y de ilícitos transnacionales puede provocar el desbordamiento de conflictos”<sup>146</sup>. Aquí aparece nuevamente la preocupación con respecto a la posibilidad de extensión de situaciones conflictivas al resto de la región, que no necesariamente encuadran en el tipo de conflicto interestatal. También se hace referencia a las llamadas nuevas amenazas o amenazas no militares, siendo el delito transnacional el principal objeto de atención por parte de los formuladores de la política de defensa. Estrechamente relacionado con esto último, el documento menciona explícitamente la prioridad que le asigna a la Amazonia dada la vulnerabilidad de acceso a este territorio por la frontera terrestre<sup>147</sup>. En este contexto se enfatiza la necesidad de profundizar la presencia del Estado y fundamentalmente de las Fuerzas Armadas a lo largo de las fronteras, así como la cooperación con los países vecinos con el fin de repeler las amenazas en el área amazónica y defender sus recursos naturales.

Siguiendo las orientaciones definidas en el discurso presidencial, el decreto hace referencia claramente al objetivo de tener un rol activo en “la gestión de crisis internacionales”, para lo cual “el gobierno determinará la articulación de los diversos sectores involucrados. El empleo de las Fuerzas Armadas podrá tener lugar de diferentes formas, de acuerdo con los intereses nacionales”<sup>148</sup>. Asimismo se establece como una de las directrices estratégicas de la política de defensa la de “perfeccionar los procesos para la gestión de crisis de naturaleza político- estratégica”<sup>149</sup>. El documento se refiere a “crisis internacionales”, ya que este país busca proyectar su influencia más allá de la región, aunque el ámbito inmediato para el desempeño de este rol es América del Sur, teniendo en cuenta el objetivo explícito de promover la estabilidad regional. Por otro lado, la mención de la naturaleza “político-estratégica” de las crisis, delimita el interés hacia un tipo determinado de situaciones que pueden poner en riesgo dicha estabilidad.

---

pt. 3.2.

<sup>145</sup> *Ibíd.* pt. 3.4.

<sup>146</sup> *Ibíd.* pt. 3.5.

<sup>147</sup> *Ibíd.* pt. 4.3.

<sup>148</sup> *Ibíd.* pt. 6.5.

<sup>149</sup> *Ibíd.* pt. 7

La prioridad de América del Sur para las orientaciones estratégicas de Brasil en la administración de Lula aparece nuevamente en la Estrategia Nacional de Defensa, aprobada en diciembre de 2008 por el Decreto N° 6.703. Esta estrategia, elaborada en el mismo año en el que Brasil propuso la creación de un Consejo Sudamericano de Defensa, establece como una de sus directrices la de estimular la integración sudamericana:

“Esa integración no solamente contribuirá para la defensa de Brasil, sino que posibilitará fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. Alejará la sombra de conflictos dentro de la región. Con todos los países se avanza rumbo a la construcción de la unidad de América del Sur. El Consejo de Defensa de América de América del Sur, en discusión en la región, creará un mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflictos y fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa, sin que de ello participe país ajeno a la región”<sup>150</sup>.

Este objetivo da cuenta del interés en la integración con los vecinos países, ya no sólo con fines comerciales, sino también con la finalidad de cooperar para alcanzar la autonomía en materia de desarrollo de la industria de defensa y profundizar la unidad de la región, eliminando la posibilidad de futuros conflictos. Los sectores identificados como relevantes en este proceso son el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Fuerzas Armadas que “buscarán contribuir activamente para el fortalecimiento, la expansión y la consolidación de la integración regional, con énfasis en la investigación y desarrollo de proyectos comunes de productos de defensa”<sup>151</sup>.

En este contexto se hace referencia al interés por la estabilidad regional, y, a diferencia de los anteriores documentos, en el decreto de 2008 se definen los sectores involucrados:

---

<sup>150</sup> Decreto N° 6.703, *Estrategia Nacional de Defensa*, Diciembre de 2008. [Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2009] Disponible en: [https://www.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_esp\\_anhol.pdf](https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_esp_anhol.pdf)

<sup>151</sup> *Ibíd.*

“El Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores promoverán el incremento de las actividades destinadas al mantenimiento de estabilidad regional y a la cooperación en las zonas de frontera del país”<sup>152</sup>.

De acuerdo a los documentos analizados, puede establecerse la existencia de continuidades en las Administraciones Cardoso y Lula en materia de seguridad en tres aspectos: 1) la prioridad asignada a las nuevas amenazas, específicamente el delito transnacional, presente en las vulnerables fronteras amazónicas; 2) la preocupación por las “zonas de inestabilidad” y la posibilidad del desbordamiento de conflictos; 3) el respaldo a las organizaciones internacionales y la apelación a la cooperación internacional en la lucha contra la amenaza terrorista, en clara oposición a la estrategia adoptada por el gobierno estadounidense post 11/9 ya analizada.

Con respecto a América del Sur, la baja probabilidad de conflictos interestatales es un dato positivo que ambos gobiernos destacaron. Los riesgos para la estabilidad en la región, de acuerdo a la percepción en las dos Administraciones, provienen de amenazas transnacionales y de crisis específicas que pueden “desbordarse” hacia otros vecinos. Con respecto a esto último, en la administración de Lula el interés por la estabilidad regional define uno de los ámbitos de la proyección sudamericana de Brasil en el contexto post 11/9. En los citados documentos oficiales hay referencias explícitas al lugar privilegiado de América del Sur para los objetivos de Brasil. A diferencia de su predecesor, el gobierno de Lula prioriza el desempeño de un activo papel en la gestión de crisis de naturaleza político-estratégica y hace énfasis en la necesidad de estimular la cooperación regional militar. Estos aspectos reflejan un interés por elevar el perfil del país en cuestiones que, en principio, permitirán a Brasil consolidar su rol de potencia regional.

#### **4.3 Acciones e iniciativas de Brasil en América del Sur: la estabilización regional y el Consejo de Defensa Sudamericano**

En este apartado se considerarán las acciones e iniciativas de Brasil en los ámbitos de la seguridad y defensa hacia América del Sur. A tal fin se tendrá en cuenta su rol

---

<sup>152</sup> *Ibíd.*

estabilizador regional y su reciente propuesta de constituir un Consejo de Defensa Sudamericano, una iniciativa sin precedentes en la región.

#### 4.3.1 Gestión de crisis en Sudamérica

De acuerdo al concepto de potencia regional adoptado, el aspirante a ejercer dicho rol requiere del reconocimiento de sus semejantes, esto es, la aceptación de su gestión diferenciada, con miras a la generación de un bien colectivo. Para Brasil, asumir un papel destacado en este sentido requirió además una justificación teórica, dada la tradicional posición de Itamaraty<sup>153</sup> de no intervenir en los asuntos internos de otros Estados. El Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim, explicaba en un artículo publicado con motivo de los dos primeros años de gestión del presidente Lula, este interés de Brasil y por qué no se trata de intervención:

“Al principio de ‘no intervención’, tan importante en la tradición diplomática brasileña, viene a sumarse el de ‘no indiferencia’. De hecho, del mismo modo que no corresponde interferir en el derecho soberano de cada pueblo de resolver sus propios problemas, es preciso que los países con capacidad demuestren disposición de colaborar, siempre que llamados, sobre todo cuando son evidentes las señales de crisis política y social”<sup>154</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se analizará el papel de Brasil en la gestión de distintas crisis en el ámbito sudamericano, tanto de carácter intraestatal como los casos de Venezuela y Bolivia, como interestatal, citando el caso de la crisis entre Colombia y Ecuador.

---

<sup>153</sup> La diplomacia brasileña es llamada de esta manera, por ser el nombre de la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>154</sup> Amorim, Celso, “A política externa do governo Lula: dois anos”, Artículo publicado en la Revista Plenarium, 2005. [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos>

#### 4.3.1.1 La crisis venezolana de 2002-2003

La grave crisis de gobernabilidad que tuvo lugar en Venezuela, a partir del fallido golpe de Estado para derrocar al gobierno constitucional de Hugo Chávez el 12 de abril de 2002, puso de manifiesto la necesidad de que actores externos contribuyeran para su estabilización, dada la fragmentación social en el país y la ausencia de instancias de diálogo.

En el turbulento escenario posterior al intento golpista<sup>155</sup>, la OEA, mediante el entonces Secretario General César Gaviria, asumió la tarea de buscar una salida democrática a la crisis. Inicialmente los esfuerzos de la organización no lograron resultados concretos debido a la profundización de la polarización de las posiciones. A la gestión de la OEA se sumaron el Centro Carter y el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). En octubre de 2002 se logró establecer una instancia de negociación denominada Mesa de Negociación y Acuerdo, en cuyo marco tuvo lugar el inicio del diálogo. Pero el bloqueo surgió nuevamente ante una oposición que pretendía la celebración de elecciones generales, mientras el gobierno promovía la celebración de un referéndum revocatorio. En este contexto, en diciembre de ese año la oposición llevó a cabo una huelga general que se prolongó durante dos meses, con graves consecuencias económicas para el país<sup>156</sup>.

La irrupción de Brasil tuvo lugar en enero de 2003, en medio del estancamiento en el que se encontraba inmersa Venezuela. Con motivo de la asunción de Lucio Gutiérrez en Ecuador, el entonces reciente Presidente Lula lanzó su propuesta de crear un Grupo de Países Amigos de Venezuela, cuya misión fundamental sería la de apoyar las gestiones de la OEA<sup>157</sup>. La iniciativa fue recibida con beneplácito por el gobierno de

---

<sup>155</sup> El fracasado golpe de Estado tuvo lugar el 12 de abril de 2002. Chávez retomó el poder dos días después, en medio de manifestaciones populares pidiendo su retorno. Ver “Fracasó el golpe de Estado en Venezuela y Chávez reasumía esta madrugada el poder”, Diario *Clarín*, 14 de abril de 2002. [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2010]. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/04/14/i-03015.htm>

<sup>156</sup> La huelga afectó principalmente a la compañía petrolera estatal, Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), y como consecuencia de la paralización, se registró una caída de la economía de 10% en 2002. Ver Shifter, Michael, Venezuela fuera del radar, *Foreign Affairs en español*, Abril de 2003. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2010]. Disponible en: <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=993&s=>

<sup>157</sup> Romero, Carlos, “Estados Unidos y Venezuela: una relación necesaria”, *Revista Colombiana Internacional*, N° 56-57, Universidad de Los Andes, Junio de 2003, pp. 112-129. [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2010]. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/467/buscar.php?keyword=pol%C3%ADtica+exter>



Hugo Chávez. El Grupo de Amigos, también conformado por España, Portugal, México y Chile, comenzó sus gestiones inmediatamente, estableciendo espacios de diálogo entre el oficialismo y la Coordinadora Democrática, instancia que aglutinaba a la oposición. El día 11 de abril de 2003 se logró un preacuerdo de 22 puntos en el marco de la Mesa de Negociación, pero posteriormente no fue firmado, debido a la exigencia del oficialismo de que dicha Mesa cerrara sus actividades y se desarrollaran las negociaciones en el Parlamento Nacional<sup>158</sup>.

Luego de sucesivos contactos con representantes del oficialismo y de la oposición, el Grupo de Amigos logró un acercamiento entre las partes, que quedó plasmado con la firma de un acuerdo el 29 de mayo. El acuerdo, conformado por 19 artículos, contiene el compromiso de las partes para una salida pacífica y democrática de la crisis. Siguiendo a Ignacio Labaqui<sup>159</sup>, el núcleo del pacto lo definieron dos puntos: uno de ellos postula que la solución al conflicto puede lograrse a través del artículo 72 de la Constitución, el cual permite convocar a un referéndum revocatorio para aquellos funcionarios que hubieran cumplido la mitad de su mandato; el otro punto se refiere a la presencia de un árbitro imparcial que garantice la transparencia del proceso revocatorio.

El referéndum revocatorio se llevó a cabo el 15 de agosto de 2004 bajo la supervisión de observadores internacionales y los resultados arrojaron una amplia victoria a la continuidad del mandato del presidente Chávez<sup>160</sup>. El rol del Grupo de Amigos fue constituirse en facilitador del diálogo, en un contexto de quiebre institucional y fragmentación social que amenazaba desencadenar una guerra civil.

Cabe destacar que en el curso de esta crisis el rol de Estados Unidos se redujo a apoyar las iniciativas de mediación, aunque no condenó el golpe de Estado ocurrido en abril de 2002. La negativa de Estados Unidos a reconocer la interrupción del orden constitucional fue claramente opuesta a la reacción de la mayoría de los estados latinoamericanos, en particular los miembros del Grupo de Río, que condenaron

---

[ior+colombia&search=Buscar](#)

<sup>158</sup> *Ibíd.*

<sup>159</sup> Labaqui, Ignacio, “Venezuela tras el acuerdo del 29 de mayo”, 28 de Junio de 2003. [Fecha de consulta: 15 de mayo de 2010]. Disponible en: [http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_notas=164](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=164)

<sup>160</sup> Ver “Hugo Chávez se proclama ganador del referéndum entre acusaciones de fraude de la oposición”, Diario *El Mundo*, 16 de agosto de 2004. [Fecha de consulta: 15 de mayo de 2010]. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2004/08/16/internacional/1092625067.html>

inmediatamente el golpe<sup>161</sup>. La falta de una participación más activa en la gestión de esta crisis también debe entenderse en el contexto de la inminencia de la invasión a Irak, de manera que otras prioridades demandaban la atención de Washington en mayor medida.

#### 4.3.1.2 Las crisis bolivianas de 2003- 2005 y 2008

Una grave crisis política y social en 2003 afectaba al país andino, en un contexto de descontento social generalizado y pérdida de legitimidad del gobierno central. El entonces Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, había promovido a mediados de ese año el proyecto de exportar gas natural a Estados Unidos y México, vía puertos chilenos. El rechazo que generó esta decisión a nivel doméstico derivó en una amplia ola de protestas, que aglutinó a campesinos, a la clase media urbana y a organizaciones sindicales<sup>162</sup>. En estas protestas comenzó a destacarse el Movimiento al Socialismo (MAS), liderado por el dirigente cocalero Evo Morales, así como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTSB), representante de los grupos aymaras que habitan el área del altiplano alrededor del Lago Titicaca<sup>163</sup>.

El momento álgido de la crisis tuvo lugar cuando el Presidente ordenó la represión militar para sofocar las manifestaciones que habían comenzado a principios de octubre de ese año en la ciudad de El Alto. Ante el evidente deterioro de la situación, el gobierno anunció que se consultaría a la población antes de exportar el gas<sup>164</sup>, pero el anuncio no tuvo el efecto deseado. Ya sin el apoyo del Vicepresidente Carlos Mesa, y ante el masivo pedido de renuncia por parte de la población, Sánchez de Lozada se vio obligado a dimitir, lo que ocurrió el 18 de octubre.

---

<sup>161</sup> Ver “El Grupo de Río condenó la interrupción de la democracia en Venezuela”, Diario *La Nación*, 12 de abril de 2002. [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2010]. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=388195](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=388195)

<sup>162</sup> El repudio a esta decisión del gobierno se explica por el bajo precio estipulado para la venta de gas a Estados Unidos y México, frente a la carencia de este recurso que sufría la población. Por otra parte, la decisión de exportar vía puertos chilenos reavivaba viejos recelos contra ese país, por la pérdida de Bolivia de la salida al mar durante la Guerra del Pacífico (1879-1883).

<sup>163</sup> Hirst, Mónica, “Crisis del Estado y Seguridad Regional: Nuevos desafíos para América del Sur”, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2007. [Fecha de consulta: 29 de abril de 2010]. Disponible en: <http://www.seguridadregional-fes.org/cgi-bin/showdocs.asp?ISBN=3992>

<sup>164</sup> Ver “No opositor a una tregua propuesta por el gobierno” Diario *Clarín*, 16 de octubre de 2003. [Fecha de consulta: 28 de abril de 2010]. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2003/10/16/i-02906.htm>

En los días que precedieron a la renuncia, el Presidente Lula había manifestado su interés en ayudar a Bolivia a superar la crisis, señalando que la situación de inestabilidad en el país andino merecía “la mayor atención” de su gobierno<sup>165</sup>. En el marco de su visita a la Argentina el día 16 de octubre, el mandatario brasileño acordó con el entonces Presidente Néstor Kirchner el envío de una misión conjunta de observadores con el fin de facilitar el diálogo entre los dirigentes de la oposición y el gobierno. En representación del gobierno brasileño fue el Asesor en Asuntos Internacionales del Presidente, Marco Aurelio García, y por parte del gobierno argentino el Subsecretario de Política Latinoamericana, Eduardo Sguiglia. Cabe destacar que el ofrecimiento del envío de esta misión fue aceptado por todas las partes en el conflicto, es decir, por el aun Presidente Sánchez de Lozada, por el Vicepresidente Mesa, por los dirigentes sindicales y por los líderes opositores, entre ellos Evo Morales<sup>166</sup>.

Luego de reunirse con el mandatario y con líderes de la oposición, los diplomáticos consensuaron un acuerdo en el que se establecían los puntos fundamentales que debían observarse a los fines de gestionar una salida institucional de la crisis. Ante la inminente renuncia del Presidente, el acuerdo postulaba que el Vicepresidente debería asumir inmediatamente y convocar a un plebiscito vinculante para reformar la Constitución; iniciar el diálogo con la oposición a fin de pautar elecciones; trabajar de manera conjunta en la definición de medidas económicas de emergencia<sup>167</sup>.

La presencia de los mediadores contribuyó a que la transición entre el Presidente Sánchez de Lozada y el Vicepresidente Mesa ocurriera de manera pacífica, con la aprobación de todas las partes. En ningún momento esta gestión fue percibida como intervención, y fue exitosa en su finalidad de encauzar institucionalmente el conflicto.

---

<sup>165</sup> Ver “Lula diz que Brasil está disposto a ajudar a Bolívia a superar crise política”, *Agência Brasil*, 15 de octubre de 2003. [Fecha de consulta: 29 de abril de 2010]. Disponible en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/496602>

<sup>166</sup> Ver “Argentina y Brasil se ofrecen como mediadores en la crisis de Bolivia”, *Diario Clarín*, 17 de octubre de 2003. [Fecha de consulta: 30 de abril de 2010]. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2003/10/17/p-00401.htm>

<sup>167</sup> Ver “El acuerdo que consiguieron los enviados”, *Diario Clarín*, 18 de octubre de 2003. [Fecha de consulta: 30 de abril de 2010]. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2003/10/18/i-03703.htm>

Pero el nuevo gobierno pronto tuvo que enfrentar las protestas generalizadas en relación a la política de hidrocarburos. La población exigía la nacionalización de los recursos energéticos, y frente al deterioro de la situación por la prolongación de huelgas y cortes, el Presidente presentó su renuncia el día 9 de junio de 2005. Ese mismo día solicitó a los Presidentes de Brasil y Argentina y al entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan el envío de observadores, dado que Bolivia atravesaba “una de las coyunturas más críticas de su historia republicana”<sup>168</sup>. En este contexto, la misión conformada por representantes de los dos países y de la organización internacional, se limitó a observar que la transición se desarrollara de manera pacífica y que se garantizara el llamado a elecciones. Las elecciones finalmente tuvieron lugar en diciembre de 2005, resultando vencedor el líder cocalero Evo Morales.

En 2008 el gobierno de Evo Morales -quien había ganado las elecciones presidenciales de 2005 con una amplia mayoría- enfrentaba una grave crisis que amenazaba la estabilidad del país. Los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni, -la llamada “Media Luna”- constituyen el principal bastión opositor del gobierno y reclamaban a éste una mayor autonomía, ya que se trata de la región más rica de Bolivia. En septiembre de 2008 las protestas se tornaron cada vez más violentas, con la toma de oficinas gubernamentales, reflejando una situación de inminente golpe de Estado civil.

En este crítico escenario fue la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), la que desempeñó un papel clave en la desactivación de la crisis. Esta organización fue constituida el 23 de mayo de 2008 y está conformada por todos los Estados sudamericanos<sup>169</sup>. Entre los principios adoptados en el Tratado Constitutivo se afirma la determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas. Los objetivos establecidos reflejan un ambicioso proyecto de integración, que abarca los siguientes aspectos: el desarrollo social y humano; la integración energética; el desarrollo de la infraestructura; la integración financiera; la cooperación en materia de migración; la

---

<sup>168</sup> Ver “Se agravó la crisis en Bolivia y Mesa solicitó ayuda a Kirchner y a Lula”, Diario *La Nación*, 9 de junio de 2005. [Fecha de consulta: 2 de mayo de 2010]. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=711382](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=711382)

<sup>169</sup> El Tratado Constitutivo de UNASUR fue firmado por los mandatarios de la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

promoción de la diversidad cultural; la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, y el tráfico de armas; el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa<sup>170</sup>. En el marco de la creación de UNASUR surgió la iniciativa brasileña para la constitución de un Consejo de Defensa Sudamericano, a fin de establecer mecanismos de diálogo y cooperación entre los Estados de la región en materia de defensa.

El 15 de septiembre de 2008 los países miembros de dicha organización se reunieron en Santiago de Chile para analizar la situación en Bolivia y tratar de solucionar el conflicto. En este marco institucional, el gobierno de Brasil remarcó la necesidad de que se cumplieran tres condiciones fundamentales<sup>171</sup>: a) que la intervención fuera convocada a solicitud del gobierno democráticamente elegido de Bolivia; b) que apuntara a consolidar la institucionalidad democrática vigente y a promover un diálogo entre las partes en conflicto; c) que evitara toda referencia o cuestionamiento al rol de Estados Unidos. Esta última condición pretendía evitar la confrontación con este país, acusado por el gobierno de Bolivia de respaldar mediante su embajador las acciones de la oposición. Estos lineamientos fueron aceptados por los miembros de UNASUR, quienes en la declaración final de la cumbre respaldaron de manera contundente al gobierno democrático de Bolivia, y condenaron las acciones desestabilizadoras de la oposición:

“(Las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur) expresan su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente de la República de Bolivia Evo Morales, cuyo mandato fue ratificado por una amplia mayoría en el reciente Referéndum”<sup>172</sup>.

“Advierten que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura

---

<sup>170</sup> Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, Art. 3. [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2010]. Disponible en <http://www.cdsunasur.org/es/unasur/tratado-constitutivo>.

<sup>171</sup> Serbin, Andrés, “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR una alternativa?”, *Nueva Sociedad*, Nº 219, enero-febrero de 2009, pp. 145-156, p. 152. [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2009]. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3588\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3588_1.pdf)

<sup>172</sup> Declaración de La Moneda, UNASUR, Santiago de Chile, 15 de septiembre de 2008, art. 1. [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2009]. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com\\_bolivia.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm)

del orden institucional o que comprometan la integridad territorial de la República de Bolivia”<sup>173</sup>.

“Consecuente con lo anterior, y en consideración a la grave situación que afecta a la hermana República de Bolivia, condenan el ataque a instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública por parte de grupos que buscan la desestabilización de la democracia boliviana, exigiendo la pronta devolución de esas instalaciones como condición para el inicio de un proceso de diálogo”<sup>174</sup>.

“A la vez, hacen un llamado a todos los actores políticos y sociales involucrados a que tomen las medidas necesarias para que cesen inmediatamente las acciones de violencia, intimidación y desacato a la institucionalidad democrática y al orden jurídico establecido”<sup>175</sup>.

En este marco, los miembros de UNASUR decidieron crear una comisión que cumpliría el rol de asistir al gobierno de Bolivia en el proceso de diálogo. Cabe destacar el impacto positivo que tuvo esta gestión, en términos de conseguir el cese de las acciones violentas y dar lugar al inicio del diálogo. El rol de Brasil en esta crisis fue asimismo determinante, puesto que pudo prevalecer su posición más pragmática frente a posturas más radicales, como la del Presidente venezolano Hugo Chávez.

#### **4.3.1.3 La crisis entre Colombia y Ecuador de 2008**

Esta crisis a nivel interestatal tuvo lugar a partir de la incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008. La operación consistió en el bombardeo de la zona donde se encontraba clandestinamente un campamento de las FARC, a 1.800 metros de la frontera con Colombia, y posterior incursión terrestre de fuerzas policiales y militares de este país. Como consecuencia de la operación falleció el número dos de las FARC, Raúl Reyes, además de otras 23 personas<sup>176</sup>. Luego de tomar conocimiento de los hechos, Ecuador rompió relaciones diplomáticas con Colombia y exigió una condena por parte de la OEA.

---

<sup>173</sup> *Ibíd.* art. 2.

<sup>174</sup> *Ibíd.* art. 3.

<sup>175</sup> *Ibíd.* art. 4.

<sup>176</sup> Informe de la Comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia, OEA/Ser.F/II.25 RC.25/doc. 7/08, 17 de marzo de 2008. [Fecha de consulta: 1 de junio de 2010]. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/XXV%20reunion%20de%20consulta%20Mar%2017%2008.asp>

La repercusión regional de este acontecimiento fue inmediata, expresando los distintos países su solidaridad con el gobierno de Ecuador. En este contexto, el gobierno de Brasil inició una intensa actividad diplomática, contactando con los líderes de la región para unificar criterios con respecto a la mejor forma de encaminar el conflicto. En vísperas de realizarse una reunión extraordinaria de la OEA, el Presidente Lula propuso al Secretario General de dicha organización, José Miguel Insulza, la creación de una comisión de investigación para analizar en detalle lo ocurrido<sup>177</sup>. El 5 de marzo el Consejo Permanente de la organización aprobó una resolución<sup>178</sup> en la que no condenó la acción militar de Colombia, como reclamaba inicialmente Ecuador, pero si reconoció que hubo una violación de la integridad territorial de este país, conforme al artículo 21 de la Carta de la OEA<sup>179</sup>. Además incluyó la iniciativa brasileña de crear una comisión, que estaría encabezada por el Secretario General y tendría la tarea de visitar ambos países y elevar un informe en la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que se convocaba para el 17 de marzo de ese mismo año. Para Brasil esta resolución fue muy importante, y así lo expresaba el Presidente Lula:

“Considero que es importante, porque vamos aprendiendo también que, por más soberano que sea un país, es soberano en su territorio y no en el territorio de los otros. Si se permite que eso (invasiones de territorios) continúe ocurriendo sin que haya una acción conjunta de todos los países, mañana cualquier frontera puede ser violada, y las personas pensarán que no tienen que dar explicaciones”<sup>180</sup>.

Estas líneas reflejan claramente la posición del país ante los hechos del 1 de marzo, compartida por la casi totalidad de los Estados americanos<sup>181</sup>. Antes de que tuviera lugar la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, los países miembros del Grupo de Río también se reunieron para tratar la crisis entre los

---

<sup>177</sup> Ver “Lula e Cristina Kirchner trocam impressões sobre crise entre Colômbia e Equador”, *Agência Brasil*, 3 de marzo de 2008. [Fecha de consulta: 29 de mayo de 2010]. Disponible en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/359051>

<sup>178</sup> Consejo Permanente de la OEA, Convocatoria de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y Nomenclatura de una Comisión, CP/RES. 930 (1632/08), 5 de marzo de 2008. [Fecha de consulta: 1 de junio de 2010]. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res930.asp>

<sup>179</sup> “El territorio de un Estado es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal. No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción” (Art. 21 de la Carta de la OEA).

<sup>180</sup> Ver Lula diz que decisão da OEA sobre Equador e Colômbia foi "madura e rápida", *Agência Brasil*, 5 de marzo de 2008. [Fecha de consulta: 1 de junio de 2010]. Disponible en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/376649>

<sup>181</sup> En el hemisferio, sólo Estados Unidos apoyó el accionar de Colombia.



vecinos países. En el marco de la Vigésima Cumbre del Grupo, reunida en Santo Domingo el 7 de marzo, las partes expusieron sus argumentos, y tras el pedido de disculpas por parte del Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, quedó superada la crisis a nivel político. En la declaración final de la Cumbre los países reafirmaron el principio de inviolabilidad del territorio, rechazando la violación a la integridad territorial de Ecuador. Asimismo tomaron nota de las disculpas ofrecidas por el Presidente colombiano al gobierno y al pueblo de Ecuador, por la violación del territorio y soberanía de este país; también registraron el compromiso en nombre de su país de que estos hechos no se repetirán en el futuro bajo ninguna circunstancia<sup>182</sup>.

En este marco de distensión se celebró la Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, el 17 de marzo. La resolución aprobada en este foro contempló lo consensuado en las instancias anteriores, rechazando la incursión de fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia en territorio del Ecuador, por considerar que ella constituye una clara violación de los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA<sup>183</sup>. Asimismo tomó nota del informe presentado por la Comisión encabezada por el Secretario General y conformada por los representantes permanentes de Las Bahamas, Argentina, Brasil, Panamá y Perú. Cabe destacar las conclusiones del trabajo de la Comisión<sup>184</sup>: a) los vínculos de confianza entre los gobiernos de Colombia y Ecuador han resultado gravemente afectados; b) las versiones de Ecuador y Colombia sobre las modalidades de la incursión son contradictorias; c) la situación en el área fronteriza entre Ecuador y Colombia es compleja y difícil en relación a aspectos geográficos, de control de territorio, comunicaciones, situación económica y social, entre otros.

En base a estas conclusiones, la Comisión propuso como medidas fundamentales el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador; la constitución de una misión de la OEA para el seguimiento y verificación de los compromisos y acuerdos asumidos por los países; el fortalecimiento de los mecanismos

---

<sup>182</sup> Declaración de la XX Cumbre del Grupo de Río, Santo Domingo, República Dominicana 7 de marzo de 2008. [Fecha de consulta: 1 d junio de 2010]. Disponible en:

<http://www.venezuela-oas.org/Declaraci%C3%B3ndelaXXCumbredeGrupodeR%C3%ADo.htm>

<sup>183</sup> Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, OEA/Ser.F/II.25 RC.25/RES. 1/08 rev. 1, 17 de marzo de 2008. [Fecha de consulta: 3 de junio de 2010]. Disponible en: [http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_08/RC00118S04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_08/RC00118S04.doc)

<sup>184</sup> Informe de la Comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia, *op. cit.*



de cooperación y diálogo fronterizo; la intensificación de las relaciones entre las entidades empresariales de ambos países a fin de aumentar el comercio bilateral y, en particular, el comercio fronterizo. Teniendo en cuenta lo anterior, el informe señaló la importancia de que las partes desarrollen medidas de confianza por medio de consultas y encuentros periódicos entre los funcionarios encargados del control y seguridad fronterizos<sup>185</sup>.

Esta grave crisis en Sudamérica pudo finalmente ser resuelta gracias al dispositivo diplomático establecido por los países de la región, que inmediatamente contuvo institucionalmente el conflicto. También a nivel hemisférico se dio tratamiento a la crisis. La OEA reconoció el trabajo del Grupo de Río y rechazó la incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano. Sólo Estados Unidos apoyó la decisión de Colombia de llevar a cabo la operación, quedando evidentemente aislado en el foro<sup>186</sup>. Brasil tuvo un rol destacado, realizando consultas con los distintos países sudamericanos y proponiendo la creación de una comisión en el marco de la OEA que tendría la tarea fundamental de investigar los hechos para posteriormente sugerir medidas para acercar a las partes.

#### **4.3.2 Brasil y la crisis de Honduras en 2009**

Si bien no se trata de un Estado sudamericano, se considera oportuna la mención de la postura de Brasil en la crisis que tuvo lugar en Honduras, ya que el interés de Brasil en estabilizar su área de proyección inmediata no excluye las acciones para gestionar crisis en otros países latinoamericanos. En este sentido, el compromiso de Brasil con la preservación del orden democrático en América Latina llevó a este país a asumir un rol destacado en la búsqueda de una solución al conflicto institucional que tuvo lugar en el país centroamericano, como consecuencia del golpe de Estado que derrocó al presidente José Manuel Zelaya, el 28 de junio de 2009. Los Estados latinoamericanos expresaron

---

<sup>185</sup> *Ibíd.*

<sup>186</sup> En la citada resolución de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores del 17 de marzo, Estados Unidos efectuó su reserva con respecto al párrafo 4, en el que se rechaza la incursión colombiana: “Los Estados Unidos de América apoyan los esfuerzos de esta resolución para crear confianza entre Colombia y Ecuador con el fin de hacer frente a esta crisis. Estados Unidos de América no está preparado para estar de acuerdo con la conclusión contenida en el párrafo operativo 4 dado que es muy específica en cuanto a los hechos y no toma en cuenta otras disposiciones de las Cartas de la OEA y de las Naciones Unidas; de cualquier manera, ni esta resolución ni la resolución CP/RES. 930 (1632/08) afecta el derecho de legítima defensa consagrado en el artículo 22 de la Carta de la OEA y el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”.

su más firme condena a la interrupción del gobierno constitucional mediante resoluciones de organismos como el Grupo de Río, el Mercosur, la UNASUR y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). A nivel hemisférico, la OEA suspendió el derecho de participación activa a Honduras en el organismo el 5 de julio de 2009<sup>187</sup>.

En el escenario posterior a estos hechos, Brasil lideró los esfuerzos a nivel latinoamericano para lograr la restitución del presidente constitucional. En este marco ofreció asilo a Zelaya en su embajada en Tegucigalpa, hasta tanto se normalizara la situación en el país. Pese a la condena unánime de la comunidad internacional al golpe de Estado, el 29 de noviembre de 2010 fueron celebradas elecciones, en las cuales resultó electo el líder del opositor Partido Nacional, Porfirio Lobo. Este gobierno no ha recibido el reconocimiento de Brasil, posición compartida por la mayoría de los miembros de UNASUR<sup>188</sup>.

#### 4.3.3 El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS)

Esta iniciativa del gobierno brasileño se remonta a principios del año 2008, cuando el Presidente Lula encomendó al Ministro de Defensa, Nelson Jobim, la tarea de iniciar negociaciones con autoridades gubernamentales de América del Sur, con el objeto de crear un foro que reuniera a los titulares de las carteras de defensa de todos los países de la región<sup>189</sup>. Este foro sería constituido en el marco de la UNASUR. La idea cobró impulso después de la incursión militar colombiana en territorio de Ecuador, y en abril de ese año, el Ministro Jobim inició una serie de consultas con los Jefes de Estado, Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Estados sudamericanos, a fin de exponer la iniciativa y recabar apoyos para implementarla. Fundamentalmente se trataba de crear una identidad sudamericana en materia de defensa, mediante la generación de un espacio para la cooperación, el diálogo, y la integración de la industria de defensa,

---

<sup>187</sup> Organización de Estados Americanos, [http://www.oas.org/es/estados\\_miembros/default.asp#Honduras](http://www.oas.org/es/estados_miembros/default.asp#Honduras). [Fecha de consulta: 25 septiembre de 2010].

<sup>188</sup> Los países en América que normalizaron sus relaciones con Honduras son: Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, Belice, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú y Chile. Ver “Ahora ya son once los países que reconocen a Lobo en Honduras”. Diario *Clarín*, 1 de agosto de 2010. [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2010]. Disponible en [http://www.clarin.com/mundo/Ahora-paises-reconocen-Lobo-Honduras\\_0\\_308969233.html](http://www.clarin.com/mundo/Ahora-paises-reconocen-Lobo-Honduras_0_308969233.html).

<sup>189</sup> Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano, “El Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su gestación”, Santiago de Chile, julio de 2009. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2009]. Disponible en: <http://www.resdal.org/csd.html>

con la expectativa de reducir la dependencia externa en este último aspecto. Esta instancia también se pensó con el objeto de constituir un ámbito en el que se redujeran los desentendimientos entre los Estados mediante dicha cooperación, y, de este modo, contribuir a la estabilidad de la región. En palabras del Ministro Jobim:

“Se buscaba, entonces, extender al ámbito de la defensa los avances ya logrados en otros sectores, consiguiendo el apoyo para una propuesta para la creación de un modelo en que prevalecieran las iniciativas de cooperación en el campo de la defensa, y en que también se hicieran presentes acciones que contemplaran incentivos a la consolidación de una base industrial de defensa que satisficiera las necesidades de los países integrantes”<sup>190</sup>.

“Además, dicho emprendimiento se concibió desde la perspectiva de que la seguridad de un país se ve afectada por el nivel de inestabilidad de la región en que el mismo está situado, en este caso, América del Sur. Por lo tanto, con el objeto de alcanzar un deseado grado de estabilidad regional, es deseable que exista: consenso, armonía política y convergencia de acciones entre los países suramericanos”<sup>191</sup>.

Es necesario distinguir la propuesta de Brasil -consistente en la conformación de un foro de diálogo a nivel sudamericano en el ámbito de la defensa- de las características de una organización militar clásica, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Desde el comienzo se aclaró que este foro no implicaría la creación de una organización semejante, como tampoco la de un Ejército Sudamericano. Sobre la base de esta premisa, en marzo de 2008 el ministro Jobim informó sobre la propuesta a la Junta Interamericana de Defensa (JID). Posteriormente extendió la iniciativa a los Estados sudamericanos, los cuales, en general, demostraron entusiasmo e interés.

Dada la positiva recepción de la iniciativa, en el marco de la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, el día 23 de mayo de 2008, el Presidente Lula expuso en su discurso la idea de la constitución de un Consejo de Defensa Sudamericano (en adelante CDS). En esta oportunidad la entonces

---

<sup>190</sup> *Ibíd.*

<sup>191</sup> *Ibíd.*

Presidente de Chile, Michelle Bachelet, propuso la creación de un Grupo de Trabajo que tendría la tarea de profundizar la iniciativa brasileña y elaborar un estatuto tentativo<sup>192</sup>. Cabe destacar que sólo el gobierno colombiano manifestó su negativa a integrar el futuro CDS, justificando su decisión por la situación interna que debe enfrentar el país<sup>193</sup>.

El Grupo de Trabajo –conformado por representantes de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de los doce Estados sudamericanos- inició sus actividades reuniéndose en cuatro oportunidades a lo largo de 2008 en Chile, país que ejercía la presidencia Pro Tempore de UNASUR. Finalmente en diciembre de ese año se consensuó un documento con una propuesta del estatuto del CDS, que fue formalmente creado el 16 de diciembre, en el marco de la Cumbre Extraordinaria de la UNASUR, celebrada en Costa do Saúpe, Brasil.

En dicha cumbre los Estados sudamericanos decidieron crear el CDS “como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”<sup>194</sup>, que “será regido por los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, así como en los mandatos y Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR”<sup>195</sup>. Seguidamente se establecen los objetivos del foro, entre los cuales cabe destacar la consolidación de América del Sur como zona de paz, la creación de una identidad sudamericana en materia de defensa y la generación de consensos para fortalecer la cooperación regional en la materia<sup>196</sup>.

En cuanto a la estructura, el documento establece que el CDS estará integrado por las Ministras y Ministros de Defensa o sus equivalentes de los países miembros de UNASUR; además tendrá una instancia ejecutiva compuesta por las Vice-Ministras y Vice-Ministros de Defensa o sus equivalentes; la Presidencia le corresponde al mismo

---

<sup>192</sup> Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano, “El Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su gestación”, *op. cit.*

<sup>193</sup> No obstante su reticencia inicial, Colombia adhirió al Consejo de Defensa Sudamericano.

<sup>194</sup> Cumbre Extraordinaria de UNASUR “Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR”, Costa do Saúpe, Bahía, 16 de diciembre de 2008. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2009]. Disponible en: <http://www.resdal.org/csd/declaracion-unasur-creacion-consejo-de-defensa-sudamericano-diciembre-2008.pdf>

<sup>195</sup> *Ibíd.* art. 2.

<sup>196</sup> *Ibíd.* art. 4.

país que ejerce la presidencia Pro Tempore de UNASUR<sup>197</sup>. Con respecto al funcionamiento, el CDS se reunirá anualmente, y los acuerdos serán adoptados por consenso; la instancia ejecutiva sesionará cada seis meses, sin perjuicio de la realización de reuniones extraordinarias, y elaborará un plan de acción anual; la Presidencia convocará reuniones extraordinarias del CDS a pedido de la mitad de sus estados miembros<sup>198</sup>.

La primera reunión de Ministras y Ministros de Defensa tuvo lugar poco tiempo después, en marzo de 2009. En dicha ocasión, los ministros aprobaron el Plan de Acción 2009-2010<sup>199</sup> estructurado en cuatro ejes, cada uno de los cuales contempla iniciativas específicas. El primero de estos ejes, Políticas de Defensa, comprende como iniciativas las de crear una red para intercambiar información sobre políticas de defensa, compartir la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa, crear un mecanismo para definir posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones.

El segundo eje es el referido a la cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz. Define como iniciativas las de planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales; elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias; intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias.

El tercer eje contempla la industria y tecnología de defensa, estableciendo la necesidad de elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros, identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas; promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes del CDS.

---

<sup>197</sup> *Ibíd.* arts. 6- 9.

<sup>198</sup> *Ibíd.* arts.12-15.

<sup>199</sup> Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR, Declaración de Santiago de Chile, Santiago de Chile, 9 y 10 de marzo de 2009. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2009]. Disponible en: <http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/161-declaracion-de-santiago-de-chile-2009>

Finalmente el último eje se refiere a la formación y capacitación. Define las iniciativas de elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas, a fin de crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa; proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes, en materias de defensa; constituir y poner en funcionamiento el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED), y encargar a un grupo de trabajo dirigido por Argentina, en un plazo de 60 días, la elaboración de la propuesta de su estatuto; realizar durante noviembre de 2009, en Río de Janeiro, el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos.

Esta agenda estuvo orientada al progresivo establecimiento de una identidad sudamericana en materia de defensa. Con respecto a la implementación de las iniciativas planteadas, cabe mencionar algunas de las acciones realizadas por el CDS<sup>200</sup>:

Durante los días 11, 12 y 13 de noviembre de 2009 en Río de Janeiro, Brasil, se desarrolló el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos (Ier ESEE), en el cual se plantearon visiones académicas e institucionales sobre las perspectivas del CDS, cooperación en defensa y la industria de defensa.

El 27 de noviembre de 2009 la UNASUR aprobó el convenio de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad<sup>201</sup>, que establece, entre otras medidas, crear una red para intercambiar información sobre políticas de defensa; desarrollar un mecanismo de notificación y registro ante la UNASUR del texto integral de los acuerdos de cooperación intraregionales y extraregionales en materia de defensa y seguridad. En cuanto a los gastos de defensa, se estipula que los miembros deberán informar a la UNASUR los gastos del ejercicio fiscal precedente, y remitir los presupuestos de defensa de los últimos cinco años al CDS en forma gradual. Los Estados miembros deberán informar a la UNASUR sobre cualquier despliegue o ejercicio militar con

---

<sup>200</sup> Las actividades desarrolladas por el CDS están actualizadas en el sitio web oficial del órgano:

<http://www.cdsunasur.org>

<sup>201</sup> Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de UNASUR, Quito, Ecuador, 27 de noviembre de 2009. [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2009]. Disponible en: <http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/150-reunion-extraordinaria-de-ministros-de-relaciones-exteriores-y-de-defensa-de-la-unasur>

países de la región o extraregionales. También se definieron medidas en el ámbito de la seguridad, fundamentalmente destinadas a la represión del delito transnacional y a impedir la presencia de grupos irregulares armados.

Asimismo se estableció que los Estados miembros garantizarán formalmente que los acuerdos de cooperación en materia de defensa de los cuales sean partes y que impliquen algún grado de presencia en sus territorios de personal militar o civil y/o de armamento y equipos provenientes de Estados de la región o extraregionales, no serán utilizados de forma que atenten contra la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los estados suramericanos. Esto último alude claramente al acuerdo firmado entre Colombia y Estados Unidos para la utilización, por parte de este último, de bases colombianas, con el consiguiente despliegue de personal e infraestructura militar.

En el citado convenio se estipuló que sería el Consejo de Defensa Sudamericano el órgano encargado de garantizar la efectiva materialización de las medidas consensuadas. En base a lo anterior, en el marco de la II Reunión Ordinaria del CDS el 7 de mayo de 2010, los países aprobaron el conjunto de procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad, y también aprobaron el estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa<sup>202</sup>.

En los días 29 y 30 de junio de 2010 tuvo lugar en Quito, Ecuador, el taller “Industria y Tecnología de Defensa”, cuyo objeto fue elaborar un diagnóstico de la industria de defensa en la región, identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica. A tal fin se organizó el trabajo en tres fases: recopilación de la información, análisis y el taller para elaborar una propuesta final.

El 14 de julio de 2010 los delegados de Argentina, Chile y Perú que participaron en la tercera reunión ordinaria de la instancia ejecutiva del CDS, presentaron los temas de

---

<sup>202</sup> II Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano, Declaración de Guayaquil, Guayaquil, 7 de mayo de 2010. [Fecha de consulta: 1 de junio de 2010]. Disponible en: <http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/258-declaracion-de-guayaquil-ii-reunion-ordinaria-cds>

interés para ser incluidos en la agenda de la novena Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas que se llevará a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre el 22 y el 25 de noviembre de 2010. Los temas se refieren fundamentalmente a las acciones de respuesta frente a desastres naturales, y la profundización de medidas de fomento de la confianza.

#### **4.4 Conclusiones parciales**

En las crisis analizadas se observa la gestión diferenciada de Brasil en las iniciativas de mediación, que fueron legitimadas por la aceptación de los actores involucrados. En las crisis intraestatales la acción estabilizadora fue realizada de manera coordinada con otros actores estatales: en el caso de Venezuela, con la conformación informal del “Grupo de Amigos”; en el caso de Bolivia en 2003 y 2005, de manera conjunta con el gobierno argentino y, en 2008, la iniciativa brasileña estuvo encuadrada institucionalmente en el marco de UNASUR. Con respecto a la crisis entre Ecuador y Colombia, la posición de Brasil fue la de defender la integridad territorial de los Estados, posición compartida por los Estados sudamericanos, y que quedó reflejada en la resolución del Consejo Permanente de la OEA del 5 de marzo de 2008, en la declaración de la Vigésima Cumbre del Grupo de Río del 7 de marzo y en la resolución de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA del 17 de marzo. La iniciativa del gobierno brasileño de crear una comisión para visitar a las partes y formular propuestas de entendimiento, fue aceptada e implementada, de manera que en este caso también se observa una aceptación de su gestión por parte de los demás Estados.

En el curso de estas situaciones conflictivas en la región, Estados Unidos no tuvo una participación decisiva en su estabilización. Tanto en las crisis internas como en el conflicto entre Ecuador y Colombia, Brasil asumió un rol destacado en las gestiones para encontrar una salida pacífica, de manera coordinada con otros actores. Con respecto a este último conflicto, Estados Unidos quedó aislado en el marco de la OEA, ya que no apoyó la tesis de la inviolabilidad del territorio de Ecuador. El hecho de tratarse de una resolución emanada de una instancia hemisférica, en la que históricamente ha prevalecido la visión de Washington, da cuenta de la incipiente



capacidad de los estados sudamericanos para gestionar sus propios problemas de seguridad.

Además de la gestión de crisis en la región, Brasil ha sido el artífice de una iniciativa sin precedentes en América del Sur: la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano. Pese a su corta existencia, el CDS ha desarrollado ya gran parte de las iniciativas estipuladas en el Plan de Acción, no obstante el ambicioso programa establecido por los Estados miembros. Como dato positivo merece destacarse la voluntad política de los miembros para consolidar el foro, mediante la continuidad de las actividades desarrolladas.

La implementación de esta iniciativa es parte de la proyección sudamericana de Brasil, en este caso en materia de defensa. Los intereses específicos del país de contribuir a la estabilidad regional y lograr la autonomía en materia de desarrollo de la industria de defensa están contemplados en un marco institucional integrado por todos los Estados sudamericanos. Esta iniciativa está destinada a dotar a América del Sur de una identidad en dicha materia, complementando la integración en otras áreas. Brasil tuvo un lugar destacado como impulsor de la creación del foro, pero su actual funcionamiento es el resultado del trabajo conjunto de los Estados sudamericanos en dirección a consolidar el lugar de América del Sur como actor internacional.

## 5 CONCLUSIONES GENERALES

Se ha asumido en este trabajo que Brasil, como Estado intermedio, tiene la capacidad y la voluntad para proyectar sus intereses en América del Sur en materia de seguridad y defensa. La noción de seguridad regional hace referencia a la ausencia de guerra en la región y a la protección de amenazas extraregionales. Si bien América del Sur es un área predominantemente pacífica, determinadas crisis a nivel intra e interestatal pueden poner en riesgo la estabilidad. El concepto de potencia regional según el cual un Estado intermedio puede ejercer un rol estabilizador de manera *ad-hoc* se ha aplicado al caso de Brasil en su área de proyección inmediata, la región sudamericana. En las situaciones de crisis analizadas en este trabajo, Brasil ha ejercido un activo papel en la búsqueda de una salida pacífica. Dicha actividad se enmarca en la orientación sudamericanista seguida por la Administración del Presidente Lula Da Silva, que ha priorizado el “principio de no indiferencia” frente al de “no intervención”. Contribuir a la estabilidad regional es un objetivo explícito de la política de defensa de Brasil, de manera que es parte de los intereses nacionales del país.

El rol de Brasil en la gestión de crisis en la región es un fenómeno de la realidad que tiene fundamento, al menos en parte, en dos hechos: por un lado, el énfasis que la Administración de Lula ha dado al proyecto sudamericano; por otro, un menor interés relativo de Estados Unidos en la región, fundamentalmente luego de los atentados del 11/9. En relación al primero, se ha mencionado en este trabajo el lugar prioritario de América del Sur en los objetivos del gobierno de Lula, el cual ha buscado profundizar los aspectos vinculados a la construcción de una identidad sudamericana. En este período presidencial América del Sur es revalorizada, pero la posibilidad de desempeñar un rol asertivo en el área es el resultado de la finalización de un período caracterizado por relaciones distantes y hasta conflictivas con sus vecinos. El acercamiento entre Argentina y Brasil en la década del ochenta fue el comienzo de un proceso de cooperación e integración, que posteriormente incluiría a los demás Estados sudamericanos. De acuerdo a la definición de región adoptada, la interacción entre los agentes evolucionó de una etapa conflictiva a una fase cooperativa donde proyectos comunes aglutinan a las partes.

En cuanto al interés de Estados Unidos, en los documentos gubernamentales en materia de seguridad emitidos con posterioridad al 11/9, sólo son mencionados unos pocos países de la región. Colombia es uno de los grandes desafíos, debido a la presencia de una organización calificada como terrorista, que obtiene financiamiento del narcotráfico; Venezuela es destacada por la proyección regional de un gobierno populista; Brasil es considerado un Estado con el cual es posible establecer coaliciones flexibles.

Retomando el concepto de Estado intermedio, Brasil, a diferencia de un gran poder, carece de las capacidades necesarias de configuración sistémica, pero dispone del poder para proyectarse como potencia estabilizadora en la región. El tipo de acciones y medidas que caracterizan el ejercicio de un papel estabilizador se ha observado en las gestiones llevadas a cabo por Brasil frente a las situaciones de conflicto estudiadas. La capacidad para desarrollar exitosamente estas acciones se ha visto plasmada en la generación de espacios de diálogo para acercar posiciones abiertamente opuestas, como fue en los casos de las crisis internas de Venezuela y Bolivia. En el caso de la crisis entre Colombia y Ecuador, la acción estabilizadora fue realizada con el respaldo de la OEA.

El análisis de la gestión de estas crisis conduce a la reflexión sobre las posibilidades para el futuro de este rol del país. En este sentido, se ha observado que las iniciativas y acciones brasileñas para estabilizar situaciones de conflicto lograron resultados positivos, en la medida en que éstas no se prolongaron en el tiempo con el consiguiente peligro de derrame. La voluntad de cooperar con otros actores deja entrever el interés de Brasil de evitar recelos de sus vecinos, -Argentina en particular- que puedan impactar negativamente en su proyección en el área. Estos precedentes están enmarcados en una política de Estado, de manera que puede decirse que existirá continuidad tras el fin de la Administración del Presidente Lula. El hecho de que la ganadora de las elecciones presidenciales haya sido la candidata promovida por el Presidente saliente, refleja el respaldo del pueblo brasileño a la gestión que termina.

Brasil como país intermedio y potencia regional no es indiferente para la potencia hegemónica. El explícito interés en establecer coaliciones flexibles refleja la positiva percepción de Estados Unidos respecto del rol regional de Brasil. Esto se ha observado en la gestión de los conflictos analizados, en la cual la superpotencia no tuvo participación y no objetó las iniciativas y acciones del país sudamericano. No obstante, la presencia militar estadounidense en territorio sudamericano en el marco del Plan Colombia no es una cuestión menor para Brasil, y en respuesta a esta presencia puede interpretarse el interés de reforzar su proyección en materia de defensa en la región, constituyendo la iniciativa de creación del Consejo de Defensa Sudamericano un paso de gran relevancia en este sentido.

Dicha iniciativa consistió en el establecimiento de un foro de diálogo y cooperación a fin de crear mecanismos para reducir los desentendimientos entre los Estados sudamericanos y contribuir al desarrollo de la industria de defensa en la región, un objetivo en el que Brasil está fuertemente interesado. La propuesta tuvo una positiva recepción, y Estados Unidos no buscó neutralizarla. El trabajo realizado para implementar este foro también constituye una acción orientada a contribuir a la estabilidad regional en el largo plazo.

Se ha destacado la voluntad política para dar continuidad a los trabajos de este órgano, y las acciones que han tenido lugar desde que fue creado. A pesar de estos logros aun son necesarias definiciones más concretas, fundamentalmente con respecto a al funcionamiento del mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz en las naciones de la región y con respecto al alcance de las iniciativas para fomentar la industria de la defensa.

De acuerdo a lo anterior, la proyección sudamericana de Brasil en las áreas de seguridad y defensa se ha visto propiciada por un decidido trabajo de la Administración de Lula, por la aceptación de las iniciativas brasileñas en la región y por una menor atención por parte de Estados Unidos a las crisis en esta área geográfica, con la excepción del caso colombiano. La agenda de Washington hacia América Latina no sufrió mayores cambios con el fin del gobierno republicano de George W. Bush, de manera que las condiciones objetivas para la continuidad del papel de Brasil en el área sudamericana continúan vigentes. En relación a esto último cabe destacar que la

agudización de la crisis interna en México por la violencia asociada al narcotráfico es el principal objeto de atención por parte de Estados Unidos.

Con estas propuestas y acciones, Brasil ha elevado su perfil en la región en cuestiones no menos importantes que la economía y el comercio, los ámbitos de tradicional proyección de este país en el área. La recientemente electa Presidente Dilma Rousseff, hereda estos logros, así como el trabajo pendiente para que sean viables a largo plazo.

Este trabajo ha pretendido analizar uno de los aspectos de la política de Brasil hacia la región, en el contexto internacional posterior a los atentados del 11/9. Los conceptos y documentos seleccionados permitieron un acercamiento al problema de investigación, para posteriormente establecer conclusiones parciales. Las conclusiones aquí esbozadas reflejan críticamente el alcance de los resultados obtenidos, y pretenden establecer lineamientos para trabajos posteriores, teniendo en cuenta la actualidad de la problemática abordada y los desafíos que se presentan para la potencia sudamericana a partir de las acciones e iniciativas analizadas.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

Amorim, Celso, “A política externa do governo Lula: dois anos”, Artículo publicado en la Revista Plenarium, 2005. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos>

Arteaga, Félix, “La estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2006”, Real Instituto Elcano, 22 de Junio de 2006. Disponible en: [http://documentostics.com/component/option,com\\_docman/task,doc\\_view/gid,862/Itemid,5/](http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,862/Itemid,5/)

Bernal-Meza, Raúl, “Cambios y continuidades en la política exterior brasileña”, en Lateinamerika Analysen, Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde, N° 13, Februar 2006; pp. 69-94. Disponible en: [http://www.giga-hamburg.de/openaccess/lateinamerikanalysen/13\\_2006/giga\\_laa\\_13\\_2006\\_bernal-meza.pdf](http://www.giga-hamburg.de/openaccess/lateinamerikanalysen/13_2006/giga_laa_13_2006_bernal-meza.pdf)

Calle, Fabián, “La nueva política de defensa de Brasil”, agosto de 2005. Disponible en: [http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_notas=977](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=977)

Calle, Fabián “La evolución reciente de las políticas y las estructuras de defensa del Cono Sur: Argentina, Brasil y Chile”, Revista *Colección*, N° 16, Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina. Diciembre de 2005, pp.149-172. Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/universidad/facultades/buenos-aires/cs-politicas/publicaciones/revista-coleccion/edicion-actual/edicion-16>

Cannabrava, Iván, “El Proceso de Paz Ecuador - Perú: 1995-1998”. Disponible en: [http://www2.mre.gov.br/missoes\\_paz/esp/capitulo11.html](http://www2.mre.gov.br/missoes_paz/esp/capitulo11.html)

Carasales, Julio César, “Política exterior del gobierno argentino 1973-1976” en Silvia Ruth Jalabe (comp.) *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

Carrasco, Juan Pablo, “El Tratado de Cooperación Amazónica”, *Nueva Sociedad*, N° 37, Julio-Agosto 1978, pp.19-25. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/446\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/446_1.pdf)

Celi, Pablo, “Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Medidas de Confianza y Cooperación en grandes eventos”, 2008. Disponible en: [www.cdma2008.ca/pdf/paper-pablo%20celi1.pdf](http://www.cdma2008.ca/pdf/paper-pablo%20celi1.pdf)

Cervo, Amado Luiz, “Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso” Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 45, N° 1, 2002, pp.5-35. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000100001&script=sci_arttext)

Consejo Permanente de la OEA, Convocatoria de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y Nombramiento de una Comisión, CP/RES. 930 (1632/08), 5 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res930.asp>

Convención Interamericana Contra el Terrorismo, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), 3 de Junio de 2002. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_1840%20XXXII-O-02.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_1840%20XXXII-O-02.pdf)

Cuarta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Manaus). Octubre de 2000. Texto disponible en: <http://www.oas.org/CSH/spanish/docminist00.asp>

Cumbre Extraordinaria de UNASUR “Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR”, Costa do Sauípe, Bahía, 16 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.resdal.org/csd/declaracion-unasur-creacion-consejo-de-defensa-sudamericano-diciembre-2008.pdf>

Da Cruz Quintão, Geraldo Magela (Ex Ministro de Defensa de Brasil) discurso pronunciado el 20 de Septiembre de 2001. Citado por Calle, Fabián “La nueva política de Defensa de Brasil”.

Da Cunha, Ciro Leal M., *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2009, pp.1-216. Disponible en: [http://www.direitointernacional.org/arquivos/20100603050127\\_arquivo.pdf](http://www.direitointernacional.org/arquivos/20100603050127_arquivo.pdf)

Declaración de la XX Cumbre del Grupo de Río, Santo Domingo, República Dominicana 7 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.venezuela-oas.org/Declaraci%C3%B3ndelaXXCumbredeGrupodeR%C3%ADo.htm>

Declaración de La Moneda, UNASUR, Santiago de Chile, 15 de septiembre de 2008. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com\\_bolivia.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm)

Decreto Nº 6.703, *Estrategia Nacional de Defensa*, Diciembre de 2008. Disponible en: [https://www.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_espanhol.pdf](https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf)

Department of Homeland Security, “Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2009”. Disponible en: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois\\_ill\\_pe\\_2009.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2009.pdf)

Gratius, Susanne, Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Documento de trabajo, Abril de 2007, pp.1-40. Disponible en: [www.fride.org](http://www.fride.org).

Hernández Sampieri, R. Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. “Definición del alcance de la investigación a realizar: exploratoria, descriptiva, correlacional o explicativa”, en *Metodología de la Investigación*, 3ª Ed., México, McGraw Hill, 2003, pp. 113-117.

Hirst, Mónica, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” en Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, *Imperio, Estados e Instituciones*, Buenos Aires, Altamira, 2004, pp. 99-144.

Hirst, Mónica, “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad*, N° 205, 2006, pp. 131-140. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3387\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3387_1.pdf)

Hirst, Mónica, “Crisis del Estado y Seguridad Regional: Nuevos desafíos para América del Sur”, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2007. Disponible en: <http://www.seguridadregional-fes.org/cgi-bin/showdocs.asp?ISBN=3992>

Hurrell, Andrew, “Security in Latin America”, *International Affairs*, Vol. 74, N° 3, Jul. 1998, pp. 529-546.

Informe de la Comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia, OEA/Ser.F/IL.25 RC.25/doc. 7/08, 17 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/XXV%20reunion%20de%20consulta%20Mar%2017%202008.asp>

Labaqui, Ignacio, “Venezuela tras el acuerdo del 29 de mayo”, 28 de Junio de 2003. Disponible en: [http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_notas=164](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=164)

Ledebur, Kathryn “Coca y conflicto en el Chapare”, Washington Office on Latin America, Julio de 2002. Disponible en: <http://www.bancotematico.org/archivos/valorNoticia/archivos/24261.pdf>

Lima, María Regina Soares de y Hirst, Mónica, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs*, Volume 82, N°1, 2006, pp.21-40. Disponible en: [http://www.ri.pucminas.br/site/administrador/login\\_administradores/site/principal/archivos/formularios/doc\\_61.pdf](http://www.ri.pucminas.br/site/administrador/login_administradores/site/principal/archivos/formularios/doc_61.pdf)

Lima, Maria Regina Soares de “Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos” en Juan Tokatlián (comp.) *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007, pp.169-190.

Lula Da Silva, Luis Inácio, Discurso de Asunción de la Presidencia, 1° de enero de 2003. Disponible en: [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=2029](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2029)

Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano, “El Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su gestación”, Santiago de Chile, Julio de 2009. Disponible en: <http://www.resdal.org/csd.html>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “La amenaza del narcotráfico en América”, Octubre de 2008. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte\\_OEA\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte_OEA_2008.pdf)



Organización de los Estados Americanos, Conferencia Especial sobre Seguridad, “Declaración sobre Seguridad en las Américas” OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec.1/03 rev. 1, 28 de Octubre de 2003. Disponible en: <http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce00339s02.doc>

Pardinas, Juan E., “Los retos de la migración en México. Un espejo de dos caras”. CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas – México, N° 99. Mayo 2008. Disponible en: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/33329/Serie\\_99.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/33329/Serie_99.pdf)

Pinheiro Guimarães, Samuel “Inserção internacional do Brasil”. Mayo 2002.

Presidencia da República, Decreto N° 5.484, *Política de Defesa Nacional*, Junio de 2005. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)

Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, (Williamsburg) Julio de 1996. Texto disponible en: <http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm>

Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR, Declaración de Santiago de Chile, Santiago de Chile, 9 y 10 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/161-declaracion-de-santiago-de-chile-2009>

Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Santiago de Chile, 18 al 22 de Noviembre de 2002. Disponible en: <http://www.resdal.org/Arquivo/d0000196.htm>

República Federativa do Brasil, Presidencia da República, *Política de Defesa Nacional*, 1996. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/DEFES.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM) .

Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de UNASUR, Quito, Ecuador, 27 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/150-reunion-extraordinaria-de-ministros-de-relaciones-exteriores-y-de-defensa-de-la-unasur>

Romero, Carlos, “Estados Unidos y Venezuela: una relación necesaria”, *Revista Colombia Internacional*, N° 56-57, Universidad de Los Andes, Junio de 2003, pp. 112-129. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/467/buscar.php?keyword=pol%C3%ADtica+exterior+colombia&search=Buscar>

Russell, Roberto, “El orden político internacional pos-Irak”, en Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, *Imperio, Estados e Instituciones*, Buenos Aires, Altamira, 2004, pp.15-49

Rusell, Roberto y Calle, Fabián, “La periferia turbulenta como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina” en Mónica Hirst (comp.) *Crisis del Estado e Intervención Internacional*, Buenos Aires, Edhasa, 2009, pp.29-71.

Sahni, Varun, “¿Ancla flotante o plataforma de lanzamiento? Dinámica regional de los poderes emergentes” en Juan Tokatlián (comp.) *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007.

Segunda Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano, Declaración de Guayaquil, Guayaquil, 7 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/258-declaracion-de-guayaquil-ii-reunion-ordinaria-cds>

Selltiz, C., Wrightsman, L. S. y Cook, S.W. “Esquema de Investigación. Estudios Exploratorios y Descriptivos”, en *Método de Investigación en las Relaciones Sociales*, Madrid, Ed. Rialp, 1980, pp. 132-163.

Sennes, Ricardo, *et. al.*, "La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, Nº 3-4, 2004, pp. 3-26. Disponible en: [http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id\\_articulo=494](http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=494)

Sennes, Ricardo, Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volmen 8, Nº 4, 2008, pp. 83-91. Disponible en: <http://fal.itam.mx/FAE/?p=58>

Serbin, Andrés, “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR una alternativa?”, *Nueva Sociedad*, Nº 219, enero-febrero de 2009, pp. 145-156. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3588\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3588_1.pdf)

Shifter, Michael, “Venezuela fuera del radar”, *Foreign Affairs en español*, Abril de 2003. Disponible en: <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=993&s=>

Steinitz, Mark S. “Middle East Terrorist Activity in Latin America”, Policy Papers on the Americas Volume XIV, Study 7, July 2003. Disponible en: [http://csis.org/files/media/csis/pubs/2003\\_steinitz.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/2003_steinitz.pdf)

Tagle, Carlos, “Aspectos jurídicos e institucionales del Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño”, *Revista Integración Latinoamericana*, Nº 122, abril de 1987, pp. 44-52. Disponible en: [http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integ/revis\\_ver\\_numero.asp?sub\\_base=INTEG.LATAM.&nro=122](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integ/revis_ver_numero.asp?sub_base=INTEG.LATAM.&nro=122)

The National Security Strategy, 1996, 1997, 1998, 1999. Disponibles en: <http://www.fas.org/man/doctrine.htm>

The National Security Strategy, September 2002. Disponible en: [www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html)

The National Security Strategy, March, 2006. Disponible en: [www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf)

Tokatlian, Juan Gabriel, “El proyecto de reordenamiento mundial de Estados Unidos: una mirada crítica” en Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, *Imperio, Estados e Instituciones*, Buenos Aires, Altamira, 2004, pp.147-184.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas. Disponible en <http://www.cdsunasur.org/es/unasur/tratado-constitutivo>

United Nations Population Fund, The State of World Population 2001. Disponible en: <http://www.unfpa.org/swp/2001/english/ch02.html>

United States Southern Command, Command Strategy 2016, Partnership for the Americas. March 2007. Disponible en: [www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI011175252190.pdf](http://www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI011175252190.pdf)

Vigésimo-Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo”, OEA/Ser.F/II.23 RC.23/RES.1/01, 21 de Septiembre de 2001. Disponible en: <http://www.oas.org/oaspage/crisis/RC.23s.htm>

Vigésimo-Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, “Amenaza terrorista a las Américas”, OEA/Ser.F/II.24 RC.24/RES.1/01, 21 de Septiembre de 2001. Disponible en: [http://www.cicte.oas.org/Rev/en/Documents/Resolutions/doc\\_rc\\_24\\_res\\_1\\_01\\_spa.pdf](http://www.cicte.oas.org/Rev/en/Documents/Resolutions/doc_rc_24_res_1_01_spa.pdf)

Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, OEA/Ser.F/II.25 RC.25/RES. 1/08 rev. 1, 17 de marzo de 2008. Disponible en: [http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_08/RC00118S04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_08/RC00118S04.doc)

## ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

“Lula diz que Brasil está disposto a ajudar a Bolívia a superar crise política”, *Agência Brasil*, 15 de octubre de 2003. Disponible en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/496602>

“Lula e Cristina Kirchner trocam impressões sobre crise entre Colômbia e Equador”, *Agência Brasil*, 3 de marzo de 2008. Disponible en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/359051>

“Lula diz que decisão da OEA sobre Equador e Colômbia foi madura e rápida”, *Agência Brasil*, 5 de marzo de 2008. Disponible en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/376649>

“Brasil encabeza el gasto militar en América Latina”, BBC América Latina, 2 de Junio de 2010. Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/06/100602\\_1240\\_armas\\_compra\\_mundo\\_sipri\\_alf.shtml?s](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/06/100602_1240_armas_compra_mundo_sipri_alf.shtml?s)

“Fracasó el golpe de Estado en Venezuela y Chávez reasumía esta madrugada el poder”, Diario *Clarín*, 14 de abril de 2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/04/14/i-03015.htm>

“No opositor a una tregua propuesta por el gobierno” Diario *Clarín*, 16 de octubre de 2003. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2003/10/16/i-02906.htm>

“Argentina y Brasil se ofrecen como mediadores en la crisis de Bolivia”, Diario *Clarín*, 17 de octubre de 2003. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2003/10/17/p-00401.htm>

“El acuerdo que consiguieron los enviados”, Diario *Clarín*, 18 de octubre de 2003. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2003/10/18/i-03703.htm>

“Ahora ya son once los países que reconocen a Lobo en Honduras”. Diario *Clarín*, 1 de agosto de 2010. Disponible en [http://www.clarin.com/mundo/Ahora-paises-reconocen-Lobo-Honduras\\_0\\_308969233.html](http://www.clarin.com/mundo/Ahora-paises-reconocen-Lobo-Honduras_0_308969233.html).

“Hugo Chávez se proclama ganador del referéndum entre acusaciones de fraude de la oposición”, Diario *El Mundo*, 16 de agosto de 2004. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2004/08/16/internacional/1092625067.html>

“Estados Unidos y Colombia firman convenio militar”, diario *El Espectador*, 30 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo169464-eeuu-y-colombia-firman-convenio-militar>

“Lula pede a Uribe que acordo militar com EUA fique restrito à Colômbia”, *Folha Online*, 6 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u606115.shtml>

“El Grupo de Río condenó la interrupción de la democracia en Venezuela”, Diario *La Nación*, 12 de abril de 2002. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=388195](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=388195)

“Se agravó la crisis en Bolivia y Mesa solicitó ayuda a Kirchner y a Lula”, Diario *La Nación*, 9 de junio de 2005. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=711382](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=711382)

Escudé, Carlos, “La Argentina, Brasil y la paz nuclear”, diario *La Nación*, 12 de marzo de 2008. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=994802](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=994802)

