



UNR
Universidad Nacional de Rosario



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

Tesina de Grado
Licenciatura en Relaciones Internacionales

**LAS POLÍTICAS DE
DEFENSA EN
ARGENTINA Y BRASIL,
RESPECTO A LA
PROTECCIÓN DE
RECURSOS NATURALES
EN EL ATLÁNTICO SUR
(2003-2015).**

AUTORA: GABRIELA LEONARDELLI
L-1241/6

DIRECTOR: DR. ROBERTO MIRANDA

ROSARIO, OCTUBRE 2019

Resumen

Con el auge de las nuevas amenazas, los recursos naturales se convirtieron en un foco de defensa, especialmente en América del Sur debido a sus grandes riquezas naturales. Argentina y Brasil, países vecinos con la mayor extensión costera sobre el litoral Atlántico en el subcontinente, y con períodos de gobiernos de similar tinte político, han apreciado la importancia de proteger dichos recursos estratégicos. El objetivo de este trabajo es comparar las políticas de defensa desarrolladas durante los gobiernos de la nueva izquierda que se sucedieron a partir de 2003 en ambos países, haciendo especial hincapié en la protección de recursos naturales en el Atlántico Sur. Para ello, se tiene en cuenta el marco normativo, los discursos y las acciones llevadas a cabo por cada país. Como enfoque teórico, se utiliza el realismo neoclásico para explicar las diferentes políticas diseñadas ante las mismas presiones del sistema internacional.

Palabras claves: Argentina – Brasil – Defensa – Recursos Naturales – Atlántico Sur – Realismo Neoclásico.

Agradecimientos

A mi familia, sin cuyo apoyo difícilmente estaría en este lugar.

A la Universidad Pública, a la UNR que no sólo me brindó la posibilidad de estudiar una carrera universitaria; sino también la oportunidad de realizar un intercambio en la UFRGS de Brasil, lugar donde encontré la motivación para realizar este escrito, y donde sentí una increíble calidad humana.

A Roberto Miranda, por su tiempo y predisposición, y por ser un guía justo en este proceso.

A mis amigas y compañeros de la facultad, que alivianaron la carga de todos estos años estudiantiles.

A mis amigas de Chajarí, con las que supimos sortear la distancia, y especialmente a las se convirtieron en mi familia rosarina.

A mis compañeros de convivencia. A Pablo, que me sostuvo en esta transición.

Tal vez me lleve el premio de este logro. Pero compartí tanto en el camino para llegar a este objetivo, que el mérito, no es solo mío.

¡Gracias!

Índice

Introducción	2
Marco conceptual.....	5
Abordaje metodológico	8
1. Las nuevas amenazas y los recursos naturales en Brasil y Argentina	10
Nuevas amenazas.....	10
Los recursos naturales	13
Presentación de los casos: Argentina y Brasil.....	16
2. Lo escrito y lo dicho: el marco normativo y discursivo.....	23
El marco normativo	23
Análisis discursivo.....	33
3. Lo hecho: presupuesto, equipamiento y acciones	41
Presupuesto	41
Equipamiento	46
Acciones	51
Recursos Naturales y Atlántico Sur.....	51
Antártida	53
Cooperación	54
Reactivación de la IV Flota: reacciones.....	58
Conclusiones.....	63
Bibliografía.....	66

Introducción

En Sudamérica, tras la redemocratización en la década de 1980, los gobiernos han redefinido el rol de sus Fuerzas Armadas, sus atribuciones y funciones; y han rediseñado las políticas de defensa y de seguridad interior, cuya relación varía en cada país. En un continente con ausencia relativa de guerras, este proceso conllevó la necesidad de modificar las hipótesis de conflicto, que en el período de la cortina de hierro, estaban basadas en la persecución del enemigo interno y en los conflictos limítrofes.

Con el fin de la Guerra Fría, el auge de la globalización y el neoliberalismo en el decenio de 1990, surgieron las llamadas “nuevas amenazas”, que ya no representaban a un rival estatal y definido para los gobiernos, sino una intimidación mucho más difusa, multidimensional y transnacional. Y en un mundo cada vez más asediado por la escasez, la contaminación y el cambio climático, uno de los aspectos que resurgió para tener mayor centralidad entre los objetivos de la defensa, fue la protección de los recursos naturales.

En esta región del sur del continente americano, se encuentran dos países de gran extensión territorial, y con un amplio litoral marítimo hacia el Atlántico, que han recorrido similares períodos políticos y económicos¹: Argentina y Brasil. El primero, que recuperó la democracia en 1983, tras una abrupta transición a partir de la derrota en Malvinas sufrida por el gobierno de facto de aquel entonces, y donde la población ha quedado muy sensible en todo lo que respecta al rol de las Fuerzas Armadas. Las sucesivas administraciones a lo largo de los años han ido reduciendo el presupuesto, hasta llegar a ser uno de los países latinoamericanos que menos invierte en defensa; y donde a pesar de la legislación elaborada en este tiempo, la función de las Fuerzas nunca fue específicamente delimitada.

Por otro lado está Brasil, que tuvo un gobierno militar relativamente más exitoso, con una lenta y gradual transición hacia la democracia que terminó en 1985, y donde la sociedad no tiene una perspectiva negativa hacia las Fuerzas Armadas. Las mismas han

¹ Dictaduras militares, transición a la democracia, neoliberalismo y gobiernos progresistas.

mantenido ciertas prerrogativas, y el presupuesto destinado a este sector se ha sostenido en un nivel relativamente más alto, lo cual se ve reflejado en su equipamiento y en la calidad de sus recursos humanos. Si bien el vínculo bilateral entre ambos países solía ser tenso en la época de las dictaduras, la relación se ha ido modificando, mostrando signos de distensión desde la firma del Tratado de Corpus–Itaipú en 1979, y a través de declaraciones y acuerdos en las décadas de 1980 y 1990. De esta forma se suprimieron las hipótesis de conflicto territorial, dando lugar a otros blancos de defensa, como por ejemplo, la protección de sus amplios acervos de recursos naturales.

En la primera década y media de este siglo los gobiernos argentinos y brasileños estuvieron ejercidos, coincidentemente en ambos países, por presidencias de centro-izquierda: Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) en Brasil; y Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) en Argentina. Luego, hubo cierto viraje a la derecha con la elección de Mauricio Macri en Argentina, y la asunción de Michel Temer en Brasil tras el impeachment a Dilma Rousseff. Este período además, se caracterizó por una mayor bonanza económica debido al aumento de precio de los commodities, productos que conforman la mayor parte de la producción y exportación de ambos países.

En cuanto a los recursos naturales, el continente suramericano es reconocido por tener un gran reservorio de los mismos; y específicamente Brasil y Argentina poseen una vasta extensión territorial atravesada por diferentes climas, una gran biodiversidad, reservas acuíferas, y un amplio litoral. En Brasil, en cuyo territorio se sitúa gran parte del Amazonas, la percepción de los recursos naturales como blanco de amenaza puede advertirse desde el Proyecto Calha Norte² de 1985, donde las fuerzas cumplen varias misiones no militares, en una región donde la presencia del Estado es casi inexistente. En Argentina, en el Libro Blanco de 1999 se menciona que “el crecimiento demográfico genera una mayor demanda de alimentos y de satisfacción de necesidades mínimas” a lo que hay que sumarle los “factores de presión sobre los recursos naturales” (Libro

² El programa Calha Norte está conformado por una parte civil, que promueve el desarrollo regional, a través de la construcción de carreteras, escuelas, hospitales, puertos, redes eléctricas, etc. Y una parte militar, que actúa para el desarrollo sostenible, el mantenimiento de la soberanía y la integridad territorial nacional. El principal objetivo de Calha Norte es aumentar la presencia del Gobierno.

Blanco, 1999, pp. 13-14). A esto, se suma el reciente descubrimiento de bancos petrolíferos en el Atlántico Sur, cercanos a la jurisdicción brasileña, al que llamaron pré-sal; y el tradicional reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas, que también cuenta con reservas de petróleo y otros recursos en sus cercanías.

El área de la defensa ha sido una cuestión sensible, que plantea varios interrogantes y ha generado diversos debates hasta en la actualidad, en lo que respecta al rol de las Fuerzas Armadas en cada país, ante las nuevas amenazas, y también en cuanto a la protección de los recursos. De lo desarrollado hasta aquí surge la siguiente **pregunta**: ¿Se han diseñado y aplicado políticas de defensa para la protección de los recursos naturales en Brasil y Argentina, durante los gobiernos progresistas (2003-2016 y 2003-2015, respectivamente)? Para responder este interrogante, es pertinente desagregarlo en preguntas más específicas, como las siguientes: ¿Cómo se inserta el concepto de nuevas amenazas, por el que los recursos naturales se vuelven un blanco para la defensa? ¿Cómo esto se ve plasmado en la legislación y en los discursos de las autoridades de estos dos países? ¿Qué fue lo que realmente se hizo en esta materia en el lapso escogido?

Como respuesta tentativa a estas preguntas e **hipótesis general**, se sostiene que Argentina y Brasil, países vecinos y de peso significativo en América del Sur, que han atravesado similares períodos políticos desde las dictaduras militares en la Guerra Fría, y que poseen un gran acervo de recursos naturales; han sostenido la importancia de proteger a los mismos, y diseñaron políticas de defensa con el fin de alcanzar este objetivo. Sin embargo, se asevera que esta idea tuvo mayor fuerza y correlación con la actividad desarrollada en Brasil que en Argentina. Esta diferencia, se entiende a partir de variables internas como la percepción de los hacedores de política, el peso de la opinión pública, y la movilización de recursos, tal como lo expone el realismo neoclásico.

Para corroborar esta idea, se analizará la normativa, los discursos, el presupuesto, el equipamiento, y las actuaciones de cada país en lo que refiera a la política de defensa

en general, para centrarnos luego en la protección de los recursos naturales, y en el Atlántico Sur.

A los efectos de llevar adelante esta investigación, se plantea como **objetivo general** la descripción y comparación de las políticas de defensa en la protección de los recursos naturales en Argentina y Brasil en el período que comprende desde el año 2003 al año 2015 en Argentina, y hasta mediados del 2016 en Brasil. A la vez, para llegar a este destino, se proponen **objetivos específicos**, entre ellos: I) Definir a las nuevas amenazas, y explicar la importancia de los recursos naturales en América del Sur, para especificar luego la situación de Brasil y Argentina; II) Identificar la normativa y los discursos que refieran a esta materia; III) Analizar el presupuesto, el equipamiento y las acciones llevadas a cabo, en lo que se refiera a la protección de recursos naturales desde la defensa, específicamente en el Atlántico Sur.

Marco conceptual

Para definir la política de defensa, se escogieron dos autores: Rut Diamint (2018) y Jorge Battaglino (2011), la primera realiza una asociación con la política pública y la política exterior, mientras que el segundo habla de las dimensiones de la defensa misma. Para Rut Diamint, la defensa es una política pública, que como toda política de Estado, exige permanencia en el tiempo, ya que supone una orientación general referida al interés nacional. También considera a la defensa como subsidiaria de la política exterior, dado que una de sus funciones es garantizar el cumplimiento de los acuerdos establecidos por la política exterior, dando así un respaldo a la credibilidad internacional del país. Además, sostiene que el objetivo principal de la defensa es asegurar la integridad territorial y la seguridad de la población.

Por otra parte, Jorge Battaglino postula que la política de defensa tiene tres dimensiones: la política de defensa en sentido estricto, la política militar, y la dimensión internacional de la política de defensa. La primera de ellas es la dimensión estratégica,

que abarca las medidas institucionales, decididas e implementadas por el gobierno nacional, con el fin de prevenir o enfrentar situaciones de riesgo o amenazas, potenciales o efectivas. Asimismo explica que la política de defensa está muy relacionada a la definición de la amenaza, que también va a influir en la concepción de seguridad y en el tipo de estrategia a diseñar.

En segundo lugar, la política militar hace referencia al control gubernamental sobre la organización militar, al gobierno civil sobre la institución castrense, logrado a través del Ministerio de Defensa. Abarca las medidas que regulan el comportamiento político de las Fuerzas Armadas, desde la administración burocrática cotidiana hasta sus funciones, y su ámbito de participación. El control civil también se puede ver reflejado en los poderes que le son atribuidos a las Fuerzas Armadas, y al Ministerio de Defensa.

Finalmente, la dimensión internacional de la política de defensa, incluye a las acciones que se realizan desde la política de defensa, y que contribuyen a la política exterior de un país. A modo de ejemplo, se cita la participación en organismos multilaterales relacionados a la defensa, en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, en mecanismos de cooperación bilateral o regional de defensa.

Resumiendo, tenemos a la política de defensa como una política pública, que exige continuidad a lo largo del tiempo, y que al mismo tiempo es subsidiaria de la política exterior. Y por otro lado, a la política de defensa desglosada en la estrategia, en el control civil, y en su accionar externo. En este trabajo, estos aspectos de la política de defensa recientemente explicados serán ampliados en cada caso, ponderando aquellos que tengan mayor relación con la protección de los recursos naturales.

Para verificar la hipótesis, se analiza tanto el ámbito doméstico como el internacional, por lo que se utiliza un abordaje basado en el **Realismo Neoclásico**, escuela de la tradición realista que se caracteriza por enfocarse en el estudio del poder relativo y su impacto en la política exterior, en la interacción entre el sistema internacional y la estructura interna de los Estados. De esta manera, se analizan los factores domésticos e internacionales que delinearon el accionar de Argentina y Brasil en la defensa.

La teoría del realismo neoclásico fue consolidada por Gideon Rose en 1998, a través de su estudio "Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy". En éste, Rose (1998, p.146) explica que el realismo neoclásico incorpora variables internas y externas: la visión de la política exterior de un país está dada por su lugar en el sistema internacional y por su poder material; pero el impacto de tal capacidad de poder en política exterior es indirecto y complejo, porque las presiones sistémicas deben ser trasladadas a través de variables intervinientes en el nivel unitario.

Es decir, en esta teoría se cuenta con variables independientes, dependientes e intervinientes. La distribución de capacidades en el sistema internacional es la variable independiente; las políticas exteriores son la variable dependiente; y la variable interviniente estaría conformada por cuestiones domésticas. Dentro de las últimas, podríamos mencionar las percepciones de los líderes, la capacidad extractiva del Estado, la cohesión de las elites, la influencia de actores domésticos y de la opinión pública.

Por otra parte, Taliaferro, Ripsman y Lobell en "Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy", argumentan que el realismo neoclásico busca definir:

Por qué, cómo y bajo qué condiciones las características internas de los estados, como la capacidad extractiva y de movilización de instituciones político militares, la influencia de actores domésticos sociales, y el nivel de cohesión social y de las elites, intervienen en las percepciones de los líderes sobre las amenazas internacionales y las oportunidades, sobre las políticas económicas, militares y diplomáticas que esos líderes persiguen. (Taliaferro, Ripsman y Lobell, 2009, p.4)

Estos autores además, sostienen que el realismo neoclásico comparte con otras variantes del realismo que la política es la lucha entre los estados por el poder material y la seguridad, en un mundo anárquico de escasos recursos e incertidumbre. Al realismo clásico³ le conciernen principalmente las fuentes y usos del poder nacional en la política internacional, y por eso se abocan a la distribución del poder entre los estados; mientras

³ Ver Morgenthau, H. "Política entre naciones" 1948.

que el neorrealismo⁴ se enfoca en la variable independiente de la distribución de poder, en las oportunidades y constreñimientos impuestos por el sistema internacional en los estados. El realismo neoclásico, por su parte, comparte con el realismo clásico el interés por el estado y su relación con la sociedad civil, y con el neorrealismo los constreñimientos de la estructura del sistema internacional.

No obstante, a diferencia del realismo clásico y del neorrealismo sistémico, esta corriente explica la importancia de factores domésticos que moldean la política, y como varían los intereses a través del tiempo. El realismo neoclásico diverge del realismo clásico en que las presiones del sistema internacional, y no la naturaleza humana, son la variable independiente. Y del neorrealismo, en que reconoce más variables explicativas, como por ejemplo la política doméstica; modificadores estructurales como el acceso a los recursos naturales, la presión económica internacional, los balances militares regionales y la capacidad de un Estado de extraer recursos; la percepción de los líderes, el rol de las ideas, y la presión de la opinión pública.

Para este trabajo de investigación, el marco que brinda el realismo neoclásico resulta de suma utilidad para incluir no solo aquellos aspectos sistémicos que moldean y ejercen presión en los Estados, que no dejan de ser importantes, pero que al tratarlos en exclusividad hacen que el análisis se torne reduccionista. Sino que también permite incluir a las ideas, que forjan las percepciones de los funcionarios y la opinión pública, lo que influye en la toma de decisión en la elaboración de las políticas.

Abordaje metodológico

El trabajo de investigación que se lleva a cabo es principalmente una investigación cualitativa, ya que se busca mediante la descripción individual, la comprensión e interpretación, y la posterior comparación, dar cuenta de las similitudes y diferencias de la política de defensa en la protección de recursos naturales en dos casos concretos,

⁴ Ver Waltz, K. "Teoría de la Política Internacional" 1979.

Argentina y Brasil durante parte del siglo XXI. Por esto, sería una comparación binaria, y sincrónica.

Para la concreción del trabajo de investigación se utilizarán diferentes técnicas para responder las preguntas específicas, se analizarán tanto fuentes primarias como secundarias. En cuanto a las primeras, se consultan documentos oficiales de los gobiernos tales como discursos, leyes, libros blancos, decretos, disposiciones oficiales, y presupuestos. Respecto a las fuentes secundarias se acude a artículos académicos y periodísticos. Por último, una vez recogidos los datos, se lleva a cabo un análisis comparativo de la información y datos recogidos.

En cuanto a la estructura de este escrito, el mismo cuenta con tres capítulos, estrechamente relacionados con los objetivos especificados anteriormente. El primero, comenzará por introducir el concepto de nuevas amenazas, y derivándose de las mismas, cómo los recursos naturales comienzan a ser vistos desde la defensa, para terminar con la presentación de nuestros dos casos de estudio: Argentina y Brasil. En el segundo, ya adentrado en la temática específica, se presenta la normativa de cada país, y los discursos de presidentes y ministros de defensa, que permitan dilucidar las percepciones gubernamentales y también de la opinión pública. El tercer capítulo, está basado en los presupuestos de defensa, en el equipamiento y las acciones realizadas en este campo, de manera de verificar que fue lo que realmente se llevó a cabo. Finalmente, el trabajo acaba con las conclusiones acerca de lo desarrollado en todo el escrito.

1. Las nuevas amenazas y los recursos naturales en Brasil y Argentina

Este primer capítulo tiene el propósito de introducir la temática y de realizar una breve presentación de los dos países que serán estudiados: Brasil y Argentina. En una primera instancia, se trata el surgimiento del concepto de nuevas amenazas, para entender como los recursos naturales comienzan a ser vistos desde el lente de la seguridad. Posteriormente, se caracteriza en forma breve a los recursos naturales América del Sur, y específicamente de Argentina y Brasil, así como también el derrotero que han seguido estos dos países, durante las últimas décadas en los aspectos políticos y económicos, a modo de antecedentes para entender la situación a la que se llega en el período que este trabajo busca tratar con mayor profundidad.

1.1. Las nuevas amenazas

El concepto de amenaza tradicional, con el fin de la Guerra Fría y otros hechos influyentes como la globalización y el neoliberalismo, ha ido perdiendo peso en un nuevo contexto donde las llamadas “nuevas amenazas” se convirtieron en el nuevo blanco de acción. Las nuevas amenazas, fueron definidas por Sain (2001) como el “conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencias por el dominio estratégico, y que estaban particularmente sujetos a resolución de carácter militar”. Además, cita ejemplos como el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos; es decir, amenazas de carácter interno.

El conflicto interestatal a través de medios militares, con un enemigo claramente definido, y mayormente generado por cuestiones territoriales o de soberanía, ya no suele describir a la mayoría de las disputas sucedidas desde los últimos años del siglo

XX. Cabe aclarar, que dicho concepto, no es que haya perdido en absoluto su validez y su vigencia para explicar determinadas realidades, sino que ya no se logra captar a través del mismo la generalidad de las amenazas más actuales.

La ampliación del concepto de amenazas, más difusas, transnacionales, multidimensionales y relacionadas, fue causada para Álvarez Fuentes y Ovando Santana (2009, p. 555) no por un incremento del poder militar, sino por la debilidad del Estado para proporcionar condiciones mínimas de seguridad. Es decir, que no fue el claustro militar el que abogó por ampliar su campo de actuación, sino que el propio Estado, que venía de sostener una matriz estado céntrica durante décadas, se repliega en relación al mercado y a la sociedad civil, influenciado por la corriente neoliberalista. Al mismo tiempo, una particularidad de las nuevas amenazas, es que son transnacionales, y esto obliga a definir una estrategia compartida a través de la cooperación internacional y la acción multilateral. Esto se debe a que las amenazas están relacionadas, es muy difícil separar sus límites, y son de diversa naturaleza (Bayer Aranguiz, 2013, p.61).

El cambio en el concepto de amenaza, obligó a modificaciones en la agenda de seguridad, en las estrategias a aplicar y en los actores que serían involucrados en las mismas. Se desarrollaron ideas como la de “seguridad humana” que en un concepto amplio pretendía condensar nociones de seguridad económica, alimentaria, ambiental, personal, política y jurídica; la “seguridad democrática” sustentada en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas (Juncal, 2013, p. 28); y también la “seguridad multidimensional”.

Este último concepto de seguridad multidimensional, fue desarrollado en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y quedó plasmado en 2003 en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica de México, y en los posteriores acuerdos de Bridgetown en Barbados. La seguridad multidimensional reconoce que las nuevas amenazas tienen una naturaleza transnacional, y que la seguridad puede ser

amenazada por fenómenos políticos, económicos, sociales, ambientales y de salud (Sanahuja y Verdes-Montenegro Escáñez, 2014, p. 492).

En el continente americano, la OEA además ya había tenido un rol destacado adoptando el concepto de nuevas amenazas, por ejemplo mediante el “Compromiso de Santiago de Defensa de la Democracia” en 1991. En este se sostenía que las amenazas a la seguridad y a la estabilidad políticas del hemisferio ya no se interpretaban sólo en el plano militar, sino que reconocía como amenaza cuestiones intermésticas, como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado. Además, en 1995 se creó el Comité de Seguridad Hemisférica para oponerse a las nuevas amenazas, y definir enfoques cooperativos para enfrentarlas, como la Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE); la Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD); la Convención contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (CIFTA); y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (Sanahuja y Verdes-Montenegro Escáñez, 2014, p. 492).

Este movimiento de “securitización” de problemas internos que antes no eran tratados como amenaza, planteó un interrogante acerca del rol de los militares ante las nuevas amenazas. En América Latina este proceso se enmarca además en un contexto de redemocratización, luego de una oleada de dictaduras que afectaron a la gran mayoría de los países de esta región. En este transcurso, donde el objetivo fue lograr el control civil sobre el claustro militar y su despolitización, las cúpulas gubernamentales debían decidir la participación de las Fuerzas Armadas en actividades internas no militares para hacer frente a las nuevas amenazas; o si relegarlas a misiones cuya amenaza provenga del exterior.

Estados Unidos, gran influyente regional, alentó en América Latina una política de intervención de las Fuerzas Armadas en el combate contra las nuevas amenazas, aunque cabe la aclaración que este mismo país no lo permite así dentro de su territorio. Según Vitelli (2015a, p.22), Argentina y Brasil coincidían en oponerse al proyecto norteamericano de orientar las funciones de las Fuerzas Armadas hacia la seguridad pública, como al narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado. Sin embargo, en Brasil se daba una situación ambigua en la que esta postura era desaconsejada por los

pensadores estratégicos, pero que fue usada por diferentes gobiernos en diversas situaciones de mantenimiento del orden interno. Argentina fue una férrea defensora de la separación entre las esferas de la seguridad y la defensa, pudiendo solamente en este último campo actuar los militares, sin inmiscuirse en el área de la seguridad. Brasil, si bien no se sitúa en las antípodas de la postura argentina, sí ha permitido el involucramiento de las fuerzas militares en ámbitos internos, en algunas ocasiones.

1.2. Los recursos naturales

Lo que puntualmente interesa a este trabajo tomar de las nuevas amenazas, es cómo los recursos naturales estratégicos comenzaron a ser vistos desde la defensa, como una posible fuente de disputas que podría llegar a afectar a la seguridad nacional. Retomando la multidimensionalidad del concepto de amenazas, y por ende el de seguridad también, la seguridad medioambiental es definida por Arroyo Borgen (2009, p.21) como “la capacidad para mantener y preservar las condiciones de nuestro entorno que permiten la vida de todos los seres del planeta, así como el uso racional y adecuado de los recursos naturales”. Los recursos naturales se vuelven indispensables no solo para cubrir las necesidades básicas de la población, sino para el desarrollo mismo del país, en especial para nuestra región, que se sustenta en los recursos naturales para lograr insertarse internacionalmente en el campo económico.

La temática de los recursos ha tomado mayor ímpetu en las postrimerías de la Guerra Fría, en el contexto anteriormente explicado de la aparición de las nuevas amenazas. Pero Klare (2003), en “Guerras por los recursos” sostiene que en realidad la lucha por los recursos es una de las más antiguas razones por la que los pueblos han entrado en guerra, incluso desde las civilizaciones agrarias. Después de la II Guerra Mundial, la persecución de los recursos quedó secundada por los lineamientos ideológicos de la rivalidad soviético-estadounidense, pero resurge con renovada intensidad finalizando la Guerra Fría. Por lo tanto, argumenta que cuando se retoma el tema de la seguridad de los recursos en los ‘90, no se hace más que retornar al status

quo ante, es decir, al entorno estratégico que predominó durante la primera mitad del siglo XX.

Además, Klare sostiene que la importancia de los recursos deriva de la adopción de una política de seguridad econocéntrica, es decir centrada en la economía, que condujo a valorar la protección de los recursos, especialmente si estos Estados dependen de la importación de materias primas para mantener su eficiencia industrial. Este autor, también postula que los recursos más importantes y delicados son el petróleo y el agua, ya que ambos son críticos para el funcionamiento de la sociedad industrial y se consumen en cantidades cada vez mayores; por esto se estima que hacia mediados del siglo XXI el abastecimiento probablemente no alcanzará a cubrir las necesidades mundiales. En suma, Klare argumenta que el crecimiento continuo de la demanda a escala mundial, la aparición de carestías significativas y la proliferación de las disputas acerca de la propiedad, serían susceptibles de introducir nuevas tensiones en el sistema internacional.

En este marco Suramérica tiene el privilegio, o el peligro, de ser la región comparativamente más rica en materia de recursos estratégicos, relacionando su población con el territorio y las riquezas naturales. Con una superficie de casi 18 millones de km², América del Sur posee el 28,9% del total de recursos hídricos globales (agua dulce), y una población de menos del 6% de la mundial. Además tiene grandes reservas y una alta producción de minerales combustibles (hidrocarburos: petróleo, gas y carbón), de minerales no convencionales (petróleo pesado, arenas de alquitrán y bitumen natural), y específicamente abarca el 19,5% de las reservas mundiales probadas de petróleo crudo del mundo. También tiene las mayores reservas mundiales de minerales críticos como el litio en Argentina, Chile y Bolivia (suman el 90% de las reservas mundiales), el niobio en Brasil que posee el 98,4% de las reservas mundiales, de plata (el 41,6%), y de cobre con más del 43% de las reservas mundiales entre Chile y Perú, Por último, en esta región se concentra la mayor riqueza en biodiversidad del planeta (Forti, 2014, p.147-148).

Este trabajo, que busca estudiar los vínculos entre la defensa y los recursos naturales, tendrá un especial enfoque en el Atlántico Sur, esa porción de océano que se

encuentra al sur del Ecuador, poseedor de fuentes energéticas y alimenticias a gran escala. Los espacios marítimos están regulados por la Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar, firmada en 1982 y que entró en vigor en 1994, y adoptada por la mayoría de los Estados existentes, entre ellos, todos los Estados presentes en el Atlántico Sur. Según se establece en la misma, el Estado ribereño tiene derechos de jurisdicción hasta las 200 millas marinas, donde finaliza la zona económica exclusiva; y en la plataforma continental, que comprende el lecho y el subsuelo hasta el borde exterior del margen continental⁵, o hasta las 200 millas marinas contadas desde las líneas de base en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia.

En los mares se desenvuelven los Estados, los agentes del plano transnacional, y diversos actores no estatales, como organismos internacionales, grupos de interés y órganos de la sociedad civil. Lo que interesa a este estudio es el desenvolvimiento del Estado, respecto a los recursos naturales desde la defensa; sin embargo, se vuelve imprescindible evidenciar que no se espera que sea la defensa quien actúe en primera instancia. Forti (2014, p. 157) propone el término “integralidad” para referirse a la protección de los recursos, que comprende diferentes políticas, desde diplomáticas, normativas y comerciales, hasta industriales y medioambientales, donde por precedencia, la defensa sería el mecanismo de protección de última ratio. No obstante, en el caso que las Fuerzas Armadas tengan que actuar, estas deberían estar adecuadamente equipadas y preparadas para poder cumplir con su misión.

Habiendo desarrollado hasta aquí los factores sistémicos y materiales que moldean e influyen en la formulación de políticas (la concepción de nuevas amenazas y la posesión de recursos naturales), en el próximo apartado se presentan y caracterizan a los dos países investigados.

⁵ Esta distancia no puede exceder las 350 millas marinas, o las 100 millas marinas contadas desde la isóbata de 2.500 metros.

1.3. Presentación de los casos: Argentina y Brasil

Los casos estudiados en esta publicación son los de la República Argentina y la República Federativa de Brasil, ambos son los países con mayor superficie territorial en América del Sur, así como también los dos con más costa sobre el Atlántico Sur. A continuación, se hará una breve descripción de sus recursos haciendo especial énfasis en el ámbito marítimo, también del vínculo entre ambos países, y de la situación política y de defensa de cada uno de ellos.

Brasil, un país de gran superficie territorial, posee innumerables riquezas naturales, destacándose el Amazonas con su fauna, flora, biodiversidad, recursos minerales y agua dulce. El 70% del territorio amazónico se encuentra en jurisdicción brasileña, mientras que el otro 30% se sitúa en países limítrofes. Además, en el territorio brasileño se sitúan dos acuíferos, el Alter do Chão, localizado bajo la cuenca del río Amazonas; y parte del Acuífero Guaraní que está entre las mayores reservas subterráneas de agua dulce del mundo.

El litoral marítimo no solo es de importancia debido a su potencial en recursos, sino que también la mayor parte del comercio exterior brasileño se realiza por medio del Océano Atlántico. La región del Atlántico Sur sobre la que Brasil tiene derechos territoriales y otras prerrogativas de exploración y control recibió el nombre de "Amazônia Azul", un espacio de 4,5 millones de km² conformado por la zona económica exclusiva (ZEE) de 3,54 millones de km², y los cerca de 960 mil km² de plataforma continental, situados fuera de la ZEE. En dicha región se encuentra el llamado pré-sal, un área que posee una camada rocosa del subsuelo marino con ricas reservas petrolíferas, localizada bajo una profunda capa de rocas evaporíticas, salinas o salíferas.

Argentina también se destaca por sus reservorios de agua dulce, comparte con Brasil y con otros países del cono sur el Acuífero Guaraní, y posee extensos glaciares; además cuenta con reservas mineras, de hidrocarburos, y gran biodiversidad. Alberga una considerable variedad de ecorregiones que conforman grandes unidades paisajísticas como bosques, pastizales, ambientes áridos, humedales, ambientes acuáticos continentales, montañosos, entre otros. El ecosistema es variado, debido a los diferentes climas, y una de las regiones argentinas más codiciadas es la Patagonia que

se encuentra al sur de país. El litoral marítimo es extenso y de gran importancia estratégica no solo por sus recursos, sino por la presencia de dominación extranjera en las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, territorios ocupados por el Reino Unido desde 1833, y por los que se ha desatado una guerra en 1982.

Tanto antes como después de la guerra, Argentina intentó en reiteradas oportunidades llegar a un acuerdo por vías diplomáticas⁶, sin dejar de reclamar la soberanía sobre estas islas. En este siglo, bajo la misma retórica de “vienen por los recursos”, se comenzó a incrementar la conflictividad por las Islas Malvinas, esto tuvo como consecuencia un empeoramiento de las relaciones con el Reino Unido que conllevó a un enfrentamiento diplomático (Battaleme, 2016, p.31). Esto se debe a que Inglaterra ya posee compañías realizando actividades de exploración de petróleo y gas en la región, en abril de 2015 la empresa inglesa Falklands Oil and Gas anunció el descubrimiento de nuevas reservas en la zona al norte del archipiélago (Oliveira, Peres Oliveira, Rodriguez Yacovenco, Magno y de Freitas, 2016, p.160)

Brasil siempre ha apoyado la reivindicación argentina sobre el territorio malvinense y ha tenido resquemores de la presencia potencias extranjeras en el continente, especialmente desde los descubrimientos del pré-sal y la reactivación de la Cuarta Flota. Sin embargo, esto no es una novedad para el gigante suramericano que ha defendido su soberanía en reiteradas oportunidades, ante los ojos del mundo que ya hace tiempo que están posados sobre el “pulmón del planeta”. No es una coincidencia que la protección de los recursos naturales, especialmente de la Amazônia Azul, hayan ganado destaque en la Estrategia Nacional de Defensa y en el Libro Blanco de Defensa Nacional de Brasil.

En cuanto a la relación bilateral entre Argentina y Brasil, ésta ha estado caracterizada por las hipótesis de conflicto planteadas durante el período de la Guerra Fría, cuando ambos países eran regidos por gobiernos militares. Sin embargo el vínculo ha ido evolucionando hacia la cooperación a partir de la vuelta a la democracia, con la

⁶ El logro más reconocido es la resolución 2065 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

firma de varios acuerdos⁷ que derivaron en la conformación del Mercosur en 1991. Además, una particularidad que comparten estos países es la sucesión simultánea de gobiernos con similar pensar ideológico a partir de la reinstauración de la democracia⁸ en la década de 1980, con gobiernos neoliberales⁹ en los '90 y de centro-izquierda¹⁰ en el nuevo milenio. Sin embargo, a pesar de haber compartido colores parecidos en las altas esferas del gobierno, las políticas de defensa desarrolladas por cada uno de los gobiernos de Brasil y Argentina han sido disímiles entre sí.

Gran parte de la política de defensa argentina actual se entiende por las sucesivas dictaduras militares que gobernaron este país en seis oportunidades a partir de 1930, especialmente por lo acontecido en la última dictadura militar, y por la manera en que se sucedió el tránsito de este régimen hacia una democracia en 1983. Debido a lo sangriento y violento que fue el último gobierno militar autodenominado “El Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983), la sociedad civil argentina quedó impregnada de un profundo rechazo a todo lo que se refiera al sector militar, el cual también quedó deslegitimado y sin poder de negociación tras la derrota en la guerra de Malvinas de 1982. Los sucesivos gobiernos argentinos tampoco tuvieron como prioridad la política de defensa, en parte debido al rechazo social y que tomar iniciativas al respecto hubiese conllevado la reducción de la popularidad del gobierno; pero también porque estuvieron

⁷ En noviembre de 1985 Alfonsín y Sarney firmaron la Declaración de Iguazú, estableciendo una política de aproximación entre los dos países. Posteriormente se firmó el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina (PICE/PICAB). También la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985 y la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas Nucleares en 1990, la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) en 1991, el Acuerdo de Salvaguardas entre el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en 1991. Argentina y Brasil también aprobaron el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) en 1993 y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) en 1994.

⁸ José Sarney (1985- 1990) del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) en Brasil, y Raúl Alfonsín (1983-1989) de la Unión Cívica Radical (UCR).

⁹ Carlos Saúl Menem (1989- 1999) en Argentina; Fernando Collor de Mello (1990-1992) Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), Itamar Franco (1992-1995) Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) en Brasil.

¹⁰ Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016) ambos del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, y en Argentina Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2025) ambos del Frente para la Victoria (FPV)

sumamente afectados por las crisis económicas que ha atravesado este país en 1989 y 2001, con secuelas que se extendieron a lo largo del tiempo.

En Argentina, entre los años 1985 y 1988, se generó un fuerte consenso interpartidario que involucró a actores políticos y sociales, que permitió establecer tres principios considerados por Eissa (2014, p.162) como “límites y fundantes” de la política de defensa argentina. Estos principios son la supresión de las hipótesis de conflictos con los países vecinos, la separación entre defensa nacional y seguridad interior, y el gobierno civil de la política de defensa. Fue así como Argentina resolvió sus problemas limítrofes con Chile y apaciguó la relación con Brasil, desactivando de esta manera sus antiguas hipótesis de conflicto; estableció en su normativa una clara separación entre seguridad y defensa; y redujo las prerrogativas militares, y también el presupuesto en la defensa, para lograr un mayor control civil sobre este claustro.

Hasta finales del siglo XX la agenda pública de la defensa cosechó ciertos éxitos en lo que respecta al control civil de las Fuerzas Armadas, pero al mismo tiempo se habían desatendido los aspectos relativos a la modernización estratégica del área (Anzelini, Poczynok y Zacarías, 2017, p.15). La crisis del 2001-2002, que dejó a la mitad de la población argentina bajo la línea de pobreza y que terminó con las políticas neoliberales de los '90, afectó aún más el diseño de la política de defensa y el presupuesto destinado a la misma. Escudé (2010, p.2) sostiene que Argentina “apostó a la paz de una manera casi sin precedentes en el mundo entero”, de manera de ahorrar recursos.

Posteriormente, la instauración de un modelo que podría llamarse neodesarrollista por la administración de Néstor Kirchner, favoreció el retorno de los temas de defensa en diferentes aspectos. Por un lado, contribuyó a la recuperación de la industria de la defensa, y por otra parte el Ministerio de Defensa asumió de forma más extendida sus prerrogativas e implementó medidas que permitieron que las autoridades civiles participaran en la organización de las Fuerzas Armadas (Escudé, 2010, p.11). La escasa relevancia de la defensa y de las Fuerzas Armadas junto a la debilidad política de los militares ha favorecido una reducida expansión de misiones y la implementación del control civil más extendido en toda la región. Sin embargo, este patrón ha comenzado a modificarse a partir del año 2005, cuando se empezó a valorizar

la industria de defensa, la autonomía nacional, lo que ha repercutido favorablemente en el gasto militar (Battaglino, 2015a).

Por su parte, Brasil, durante el período de la Guerra Fría, si bien ha sido regido por gobiernos militares acorde a lo que también acontecía en varios países latinoamericanos, la percepción imperante en la sociedad brasileña ha sido diametralmente opuesta a la generada en la población argentina. La dictadura militar en Brasil duró más de 20 años, inició en 1964 y finalizó en 1985; su política económica fue exitosa, llegando incluso a hablarse del “milagro económico brasileño”; y se mantuvieron las elecciones, aunque cuestionadas por acusaciones de fraude, para cargos parlamentarios. La larga transición a la democracia fue negociada por los militares desde una posición favorable, y mantienen hasta la actualidad algunas prerrogativas y privilegios de aquellas épocas.

A diferencia de Argentina, la sociedad civil brasilera respeta y confía en la institución militar, y los gobiernos nacionales han destinado amplios recursos y esfuerzos a la política de defensa nacional, no solo en equipamiento militar, sino también mayor atención a la definición de sus objetivos, misiones y estrategias. Si bien la normativa demarca cierta separación entre seguridad y defensa, aunque no tan expresamente como lo hizo Argentina, en algunas ocasiones, los militares brasileños han intervenido en ámbitos de la seguridad interna¹¹.

En la década de los '90, la ola neoliberal llegó a Brasil, pero no ha calado tan profundamente como lo ha hecho en Argentina, que aplicó de una manera más extremista los postulados de “achicamiento del Estado” en su economía, convirtiéndose así en el “mejor alumno” para los Estados Unidos. Esta retracción del Estado en el gasto público, afectó el presupuesto destinado a las políticas de defensa.

Posteriormente en Brasil, los militares han incrementado su relevancia política desde la llegada al gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) en 2003. Tal hecho ha tenido tres causas principales según Battaglino (2015a): a) la modificación de la percepción de amenaza externa y la institucionalización de la participación militar en la

¹¹ Brasil, a diferencia de Argentina, no cuenta con fuerzas intermedias como lo son la Prefectura Naval, Gendarmería y la Policía Aeroportuaria.

seguridad interna, b) la importancia atribuida a la defensa como promotora del desarrollo nacional y c) la revalorización de las Fuerzas Armadas para incrementar los márgenes de autonomía nacional. Este autor también sostiene que el neodesarrollismo brasileño presentó dos rasgos: el vínculo entre la defensa y del desarrollo nacional; y la concepción soberanista y autonomista que revalorizó el control territorial, en particular, del Amazonas Verde y Azul.

En este siglo, debido a las coincidencias ideológicas gobernantes, la relación entre Argentina y Brasil en materia de defensa fue relanzada, tras un impasse producto de las orientaciones pro-estadounidenses de la política exterior argentina en la década de 1990 (Eissa, 2013). El 30 de noviembre de 2005, con motivo del vigésimo aniversario del encuentro entre los ex Presidentes Alfonsín y Sarney, que constituyó el marco inicial del programa de integración entre Argentina y Brasil, los Presidentes Kirchner y Lula se reunieron en Iguazú. En esta ocasión, los cancilleres de ambos países firmaron una serie de acuerdos de cooperación en diferentes áreas, entre ellos un Acuerdo Marco en materia de defensa y un Protocolo Complementario al Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica.

Más allá del vínculo en términos de defensa, mucho es lo que une a Brasil y a Argentina, no solo por compartir región y fronteras, sino también en términos económicos y políticos, por ejemplo, Brasil ha sido uno de los principales socios económicos de Argentina. Además, ambos forman parte del Mercosur, que intentaron relanzar este siglo tras la Conferencia de Buenos Aires en 2003 y sobre el que Argentina depositó sus expectativas. No obstante, Brasil amplió su mirada al Cono Sur, impulsando la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), esta actitud se entiende desde el rol de “global player” que intentó jugar Brasil, incrementando su presencia internacional, para el que necesitaba una sólida plataforma regional de apoyo.

Mucho se puede debatir y explayar acerca de estos temas y de la importancia de la relación bilateral de Brasil y Argentina, sin embargo, el objeto específico de estudio de este trabajo es otro, por lo que sólo se pretende brindar un marco para contextualizar

la situación, y entender los antecedentes de la información que se brinda en los capítulos siguientes.

2. Lo escrito y lo dicho: el marco normativo y discursivo

Para comenzar a tratar específicamente los casos y la materia que compete a este trabajo, vamos a analizar los aspectos legales¹² y discursivos, para entrever la percepción de las cúpulas gobernantes y las sociedades a través del tiempo, en lo que se refiere a la defensa abocada a la protección de los recursos naturales. En un primer momento, se describe la normativa que atañe a la concepción de la defensa en líneas generales, para ir avanzando progresivamente hacia los postulados que traten sobre los recursos naturales y el Atlántico Sur. En un último momento, se expone una selección de discursos que dan cuenta de las posiciones sostenidas por los presidentes y algunos ministros de defensa sobre este tema. De esta manera, se intenta dilucidar las percepciones que intervinieron en el diseño de las políticas.

2.1. El marco normativo

Respecto a Argentina, las leyes fundamentales que atraviesan todo lo desarrollado en defensa, datan desde la década de los '80, con la vuelta de la democracia; además, otro documento muy importante es el Libro Blanco de la Defensa Nacional, que fue modificado en 2010 y 2015, y algunos decretos presidenciales. En Brasil, los documentos que condensan gran parte de la política de defensa son la Política Nacional de Defensa (PND), la Estrategia Nacional de Defensa (END), y también el “Livro Branco” editado por primera vez en 2012.

Un punto no menor, es que en la propia Constitución Nacional de Brasil modificada en 1988, se hace mención a la función de las Fuerzas Armadas en el artículo 142 que versa: “Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la

¹² El propósito de este trabajo no es realizar un análisis exhaustivo ni reiterativo de los contenidos legales, sino tomar aquellas declaraciones que resulten útiles o novedosas al caso específico de estudio.

Aeronáutica, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y en la disciplina, bajo autoridad suprema del Presidente de la República, y se destinan a la defensa de la Patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden”. Tal como se expresa en la última parte de este artículo, la misma Constitución Nacional prevé la posibilidad de que las fuerzas militares intervengan en ámbitos de la seguridad interna.

En la Constitución Nacional Argentina, modificada en 1994, nada se dice sobre la función de los cuerpos militares. Esta información, se encuentra principalmente delimitada en cuatro leyes: la N° 23.554 de Defensa Nacional (1988), la N° 24.059 de Seguridad Interior (1992), la N° 24.948 para la reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) y la N° 25.520 de Inteligencia Nacional (2001). Debido al impacto de las sucesivas dictaduras cívicomilitares desde 1930, especialmente desde la última en 1976, la legislación argentina manifiesta claramente la separación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior.

En primer lugar, la ley de Defensa de 1988 en su art. 2° expresa que “La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”. Y que “Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes”. Asimismo, en el art. 4° se sostiene que: “Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior”.

De 1992, la ley de Seguridad Interior, declara en parte del art. 8 que “El Ministerio de Seguridad tendrá a su cargo la dirección superior de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional. Respecto de estas últimas, dicha facultad queda limitada a los fines derivados de la seguridad interior, sin perjuicio de la dependencia de las mismas del Ministerio de Defensa”.

Por su parte, la ley Nº 24.948 de “bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas”, sancionada en 1998 con el objetivo de modernizar el instrumento militar y clarificar su estructuración interna, agregó dos misiones a las Fuerzas Armadas: operaciones en el marco de las Naciones Unidas, y operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos. Por último, la Ley de Inteligencia Nacional de 2001, reivindica el límite entre seguridad y defensa en su artículo 13.5, donde establece que se deberá “Coordinar las actividades dentro del marco de las leyes 23.554 de Defensa Nacional y 24.059 de Seguridad Interior con los funcionarios designados por los ministros de las áreas respectivas”.

Las anteriores leyes mencionadas, de las cuales la mayoría son del siglo pasado, formalizaron la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político y restringieron sus márgenes de autonomía. Sin embargo, si bien hubo un avance legislativo en materia de defensa, esta normativa no estuvo acompañada por una planificación estratégica que identificara los posibles escenarios de empleo del poder militar, es decir, su misión y objetivos. Recién en 2006, 18 años después de la sanción de la Ley de Defensa Nacional, se estableció por el decreto Nº 727/06 la organización de la Defensa Nacional.

El descrédito experimentado por las Fuerzas Armadas brasileñas fue mucho menor que en la Argentina, así como mayor el control ejercido por este claustro sobre la liberalización del régimen dictatorial. Esto les permitió llevar adelante cierto lobby durante los trabajos de la Asamblea Constituyente de 1988, para mantener privilegios y particularmente su rol como garantes de los poderes constitucionales. Por otra parte, los documentos oficiales donde Brasil ha plasmado sus políticas de defensa, son la Política Nacional de Defensa (PND), la Estrategia Nacional de Defensa (END) y el Libro Blanco. La PND es de 1996, y fue actualizada en 2005 y 2012, la misma fija los objetivos de la defensa nacional; en tanto que la END de 2008 y revisada en 2012, establece cómo hacer lo que fue establecido en la PND.

Comenzando por la PND, en la misma se diferencian los conceptos de seguridad y defensa de la siguiente manera: se define a la “seguridad” como “la condición que permite al País la preservación de la soberanía y de la integridad territorial, la realización

de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de cualquier naturaleza, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales”. Mientras que por “defensa” precisa al “conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas”. Entiende así a la defensa como llevada a cabo por los militares, y abocada principalmente a las amenazas externas.

En línea con el contexto internacional, la PND reconoce que el concepto de seguridad se amplió, abarcando los campos político, militar, económico, psicosocial, científico-tecnológico, ambiental entre otros. De esta manera, los desafíos se vuelven más complejos y menos previsibles que los vividos en el orden bipolar, y que podrían identificarse disputas por áreas marítimas, por el dominio aeroespacial, y por fuentes de agua dulce, de alimentos y de energía, que son cada vez más escasas. En este punto, se observa como Brasil va delineando sus blancos de amenazas. Posteriormente, sostiene que la cuestión ambiental de una de las preocupaciones de la humanidad, y que “Países detentores de gran biodiversidad, enormes reservas de recursos naturales e inmensas áreas para ser incorporadas al sistema productivo, pueden tornarse objeto de interés internacional”.

La PND establece que el planeamiento de la defensa debe incluir especialmente las áreas vitales donde se concentra el poder político y económico, al Amazonas y al Atlántico Sur; ya que el Amazonas, con riquezas minerales y de biodiversidad, es foco de atención internacional; y sostiene que “la protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales son aspectos esenciales para el desarrollo y la integración de la región”. A lo largo de este documento, constantemente Brasil subraya su prioridad estratégica por el Amazonas, reafirmando su soberanía en este espacio, y sostiene que repudiará mediante el desarrollo y la defensa, cualquier intento de tutela sobre sus decisiones respecto al Amazonas, “Quien cuida del amazonas brasileño, a servicio de la humanidad y de sí mismo, es Brasil”.

En esta misma línea, respecto al ámbito marítimo, Brasil reconoce que el mar siempre estuvo relacionado con el progreso, porque casi todo el comercio exterior

brasileño se moviliza por transporte marítimo. Dada la importancia estratégica del Atlántico Sur, se desarrolló el concepto de “Amazônia Azul”, región que abarca 4,5 millones de kilómetros cuadrados, donde Brasil ejerce la jurisdicción sobre los recursos económicos de su plataforma continental. Además, esta área incluye el llamado pré-sal, donde se encuentran las mayores reservas de petróleo y gas, y que tiene un gran potencial pesquero, mineral y de otros recursos naturales.

En sintonía con la PND, la END nombra a América del Sur como el ambiente prioritario de Brasil, pero también incluye al Atlántico Sur, y a los países linderos de África. Considera a América del Sur como una región relativamente pacífica, y con procesos de integración regional que tienden a aumentar la confianza mutua, por eso Brasil fomenta dicha política de integración en el subcontinente, porque posibilita la cooperación militar, evitando de esta manera posibles conflictos dentro de la región. Asimismo, dado que no hay enemigos específicos, establece que Brasil organizará sus Fuerzas Armadas en torno a capacidades.

La END, en una de sus directrices ordena el reposicionamiento de las tropas hacia el Norte, el Oeste y el Atlántico Sur¹³ debido a la designación de la Amazônia y el Atlántico Sur como prioridades estratégicas. Esto afecta a la Marina como principal encargada del litoral, que en lugar de su tradicional concentración en Río de Janeiro, deberá incrementar su presencia en la región de la desembocadura del Amazonas y en las grandes cuencas fluviales del Amazonas, y del Paraguay-Paraná. Por último, hace alusión a la Fuerza Aérea como encargada de vigilar las zonas prioritarias.

Tras este recorrido, se puede apreciar una mayor definición y complejidad relativa en los documentos de defensa brasileños, lo que se debe a su actualidad y también a su formato de documento donde condensa toda la información, muy diferentes de las leyes que Argentina ha ido sancionando esporádicamente desde la década del '80 hasta inicios de este siglo. Por otra parte en Argentina, volviendo al período de los gobiernos

¹³ Décadas atrás, cuando Argentina y Brasil contemplaban una hipótesis de conflicto, la mayoría de las tropas brasileñas se encontraban en el sur y sudeste del país.

del Frente para la Victoria, se han sancionado otros decretos que afectan los objetivos de la defensa.

Durante la gestión de José Pampuro como Ministro de Defensa (2003-2005), la Corte Suprema definió la inconstitucionalidad de las leyes de Punto Final¹⁴ y Obediencia Debida¹⁵, relanzando los juicios por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura. Este hecho puede considerarse como un hito que ha caracterizado a las administraciones kirchneristas, la constante condena a la última dictadura, la defensa de derechos humanos, y su apoyo a las Abuelas de Plaza de Mayo. Además, Pampuro convocó a un comité de expertos en defensa, conformado por académicos civiles y profesionales militares, cuya iniciativa se denominó “La defensa nacional en la agenda democrática”, la misma fue el primer paso hacia la revitalización de la política de defensa.

Con Nilda Garré en el Ministerio (2005-2010) se hizo mayor hincapié en nuevas normativas y en la recuperación de la industria de defensa¹⁶, lo que denotó un mayor interés por parte de gobierno hacia las cuestiones de la defensa. Fue aprobada la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (decreto 1691/2006), donde se establecieron sus misiones, ámbitos de actuación, orientación y roles; y se reglamentó la Ley de Defensa Nacional (decreto 727/2006), tras 18 años de haber sido aprobada la misma. En 2007 se aprobó el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” (CPDN) mediante el decreto 1729, que tuvo como resultado la publicación, por primera vez desde 1983, de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), aprobada por el decreto 1714/2009.

El CPDN contiene el diseño de la política de defensa, define los documentos permitirán la formulación, la ejecución y la supervisión de esta política, del planeamiento estratégico militar y de cada una de las Fuerzas Armadas de la Defensa

¹⁴ La Ley n°23.492 de 1986 estableció la paralización de los procesos judiciales contra los imputados de haber cometido el delito de desaparición forzada de personas durante la dictadura.

¹⁵ La ley n.º 23 521 de 1987, estableció que los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas cuyo grado estuviera por debajo de coronel, durante la dictadura militar no eran punibles, por haber actuado en virtud de la «obediencia debida»

¹⁶ Argentina recuperó los astilleros Almirante Storni y Tandano en 2007, que pasaron a denominarse Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR); y la Fábrica Militar de Aviones que fue renacionalizada en 2009. Además se desarrollaron radares, y se adquirieron otro tipo de equipamientos.

Nacional. En la DPDN se realiza un diagnóstico del contexto internacional al que define como de creciente complejidad, y con una gran asimetría interestatal en cuanto a las capacidades militares. Asimismo, sostiene que la región sudamericana se mueve en una dinámica de distensión, diálogo y cooperación, particularmente entre las naciones del Cono Sur, y que no enfrentan amenazas evidentes. Argentina por su parte mantendría una actitud estratégica defensiva frente a la incertidumbre en cuanto al tipo de agresión, es decir, que seguiría criterios de defensa no provocativa, y definida por capacidades.

En este último documento, también se reconoce la multidimensionalidad del concepto de seguridad, se hace mención a la persistencia de conflictos por soberanía, y que la existencia de grandes espacios provechosos en recursos naturales hará que aumenten las reclamaciones en un futuro inmediato. Además indica que ese mismo año, 2009, Argentina presentaría el límite exterior de la plataforma continental marina ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, donde se reclama la extensión de la plataforma desde las 200 millas marinas hasta las 350 millas, aspirando así a consolidar sus derechos de soberanía sobre los recursos naturales de un territorio de aproximadamente 1.000.000 de km² adicionales, que deberán sumarse a los 2.721.810 km² que ya se encontraban bajo soberanía nacional.

En 2014, durante la gestión Agustín Rossi en el Ministerio de Defensa (2013-2015), se emitió una nueva DNP, aprobada por el decreto n° 2645/2014, donde se establecen tres escenarios prioritarios: norte, centro y sur. Asimismo, se plasma la protección de los recursos estratégicos como un interés vital, y los identifica concretamente nombrando las cuencas petroleras y gasíferas ubicadas en diversos territorios y en la plataforma continental, las áreas cultivables, las cuencas hidrográficas, las áreas mineras, y a la biodiversidad. También, se observa que la creciente demanda mundial de recursos naturales posiblemente generará tensiones y enfrentamientos en territorios con una dotación superior de recursos estratégicos.

Además, en la nueva DPDN se indica a la Antártida como territorio con importantes recursos naturales, y que si bien está sometido a un estatus internacional, Argentina mantiene un reclamo territorial sobre una parte de la misma. Asimismo, menciona que la presencia militar británica en el Atlántico Sur genera una tensión en

toda la región, y que esta preocupación es compartida por los estados ribereños del Atlántico Sur. Con respecto al escenario regional, hace referencia al Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR; y con relación al posicionamiento estratégico de Argentina, fue ratificado su carácter defensivo, y la doble dimensión autónoma y cooperativa de su defensa.

A través de estos postulados de defensa aprobados por decretos presidenciales, se fue definiendo de manera más explícita los lineamientos y objetivos en Argentina, es decir, la misma tarea que Brasil plasmó en escritos más completos y organizados, y en debates más inclusivos. En cuanto al contenido, tras lo expuesto, se pueden apreciar ciertas coincidencias entre Brasil y Argentina, como el reconocimiento de la multidimensionalidad e indefinición de las amenazas, la importancia de los recursos naturales y del Atlántico Sur como entorno estratégico.

En lo que respecta a los Libros Blancos, en Brasil se publicó por primera vez en 2012, y en Argentina en el lapso que abarca este trabajo, en 2010 y 2015.

A modo de diagnóstico de la situación argentina en defensa, el mismo Libro Blanco del bicentenario argentino reconoce que “A inicios del siglo XXI el Sistema de Defensa argentino presentaba un conjunto de disfuncionalidades estructurales que habían contribuido a sumir al instrumento militar en una profunda crisis existencial” (Libro Blanco, 2010, p.190), entre estas se incluyen la desorientación estratégica, un marco normativo e institucional incompleto, la obsolescencia y degradación material, el desmantelamiento de la industria de la defensa, y ciertas funciones civiles bajo responsabilidad de las Fuerzas Armadas, entre otras.

En cuanto a la apreciación del escenario internacional, en el Libro Blanco se hace una valoración pesimista sobre la salud del medio ambiente, en este sentido, expone que la distribución de los recursos naturales es desapareja y que por esto se incrementará la inestabilidad social que podría conducir a conflictos. Asimismo, se sostiene que el cambio climático y el deterioro ecológico y medioambiental también podrían provocar conflictos internacionales, ya que al afectar la producción de alimentos o dañar los

cursos de agua dulce, provocaría de esa manera flujos migratorios masivos, o disputas por los recursos alimentarios y el agua potable.

En lo que respecta al área del Atlántico Sur, se manifiesta el rechazo hacia los actos unilaterales británicos, contrarios a lo establecido en la Resolución 31/49 de la Asamblea General de la Naciones Unidas, que insta a los dos países a abstenerse de introducir modificaciones unilaterales. En este sentido, Argentina deplora las acciones de exploración de recursos hidrocarburíferas emprendidas por el Reino Unido. Además, hace mención a las reservas de petróleo y gas de varios países de Suramérica, y a los descubrimientos de hidrocarburos en el litoral marítimo de Brasil y en la cuenca malvinense, que suman un elemento más a la problemática de los recursos naturales estratégicos en relación con la defensa regional.

En el Libro Blanco de 2015 se mantienen estas posturas, e incluso se destaca a la protección de los recursos naturales como uno de los principales objetivos de la defensa, y se señala la necesidad de cuidar los recursos estratégicos que puedan dar lugar a pujas por su apropiación. Otra constante en los documentos argentinos, es el reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas, y en esta ocasión, hace mención a los respaldos brindados por los países de América Latina y por los mecanismos de concertación e integración de los que Argentina forma parte. Asimismo, alude a Suramérica y al Atlántico Sur como espacios de atención prioritaria de la política internacional de defensa argentina.

En cuanto al Atlántico Sur, Argentina lo concibe como una Zona de Paz y de Cooperación, de acuerdo a la Resolución 41/11 de la Asamblea General de la ONU de 1986, que exhorta a todos los países extrarregionales a respetar esa condición mediante la reducción y eliminación de su presencia militar en dicha región, y la no introducción de armas nucleares o de otras armas de destrucción. Además, respecto a la Antártida, resalta que la política nacional se orienta hacia el afianzamiento de los derechos argentinos de soberanía y el sostenimiento de la presencia argentina en dicho espacio; para esto, el ministerio de Defensa contribuye a través de la asistencia logística en la ejecución de las actividades en la Antártida.

Brasil, en su Libro Blanco de 2012 (p.50), reafirma que el tema ambiental es de creciente preocupación estratégica para Brasil, y que se presentan nuevos desafíos en el campo de la defensa, donde la protección de los recursos naturales es un punto culminante, principalmente la región amazónica.

En cuanto a la protección de recursos marítimos, habla de mecanismos legales del derecho internacional, como la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 1982, sin embargo, reconoce que hay grandes potencias que no se han adherido a dicha convención, lo cual podría ser una fuente de contenciosos. Además, postula que Brasil guía su actuación en el área ambiental por el “Principio 2” de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo Sustentable (CNUMAD). Dicho principio reafirma el “derecho soberano de cada nación de explorar sus recursos naturales según sus propias políticas ambientales y de desarrollo”, y que es el compromiso de cada Estado no causar daños al medio ambiente (Livro Branco, 2012, p.50)

Por otra parte, en cuanto a la Amazônia Azul, se menciona el Sistema de Gerenciamiento de la Amazônia Azul (SisGAAz) que fue creado para monitorear, controlar, y garantizar la seguridad marítima, específicamente del litoral brasileño; y el proyecto de desarrollo de submarinos (PROSUB), que prevé la construcción de cuatro submarinos convencionales y de un submarino de propulsión nuclear, un astillero y base de investigación. Además, Brasil realiza actividades científicas en la Antártida mediante el PROANTAR, desarrolladas por académicos de universidades e instituciones de investigación de Brasil.

Brasil cuenta además con un “Libro Verde”, que tiene por objetivo divulgar las buenas prácticas de gestión ambiental llevadas a cabo por el Ministerio de Defensa, por la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea. En el mismo, se justifica que por contar con las mayores reservas de agua dulce del planeta (12% del total), y cerca de 516 millones de hectáreas de cobertura vegetal, es natural que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas desempeñen un papel protagónico en la protección del medio ambiente, estableciendo normas y fiscalizando su ejecución.

Los Libros Blancos de ambos países incorporan la importancia de los recursos naturales en su totalidad, pero también haciendo referencia específica al área del Atlántico Sur, especialmente el pré-sal para Brasil y las Islas Malvinas para Argentina. Otra particularidad es el fuerte hincapié en la soberanía, Argentina en forma de reclamo por los territorios ocupados, y Brasil especificando en varios documentos que es el único responsable de cuidar la Amazônia. Asimismo, si bien Argentina lleva un mayor recorrido hecho por los Libros Blancos, su normativa de defensa aparece atomizada en leyes y en diferentes documentos aprobados por decretos; a diferencia de Brasil, que condensa la mayor parte de la información en los tres documentos analizados: PND, END y el Libro Blanco.

2.2. Análisis discursivo

El análisis de discurso es otra herramienta que permite dilucidar las percepciones de las cúpulas gobernantes tanto en el ámbito general de la defensa, como en el específico de la protección de los recursos naturales. Para este trabajo, se seleccionaron fragmentos de discursos ilustrativos referentes a la materia, pronunciados por los presidentes del lapso escogido, así como también los de algunos de sus ministros de defensa.

Para comenzar, se escogieron los discursos de Néstor Kirchner y de Lula da Silva al inicio de sus mandatos, en los que hacen referencia al vínculo con las Fuerzas Armadas. Por su parte, el presidente argentino pronunció en su toma posesión el 25 de mayo de 2003:

En materia de defensa, actuaremos con un concepto integral de la defensa nacional, integrando la contribución de la acción de nuestras Fuerzas Armadas en pro del desarrollo, trabajando para su modernización e impulsando la investigación científica tecnológica en coordinación con otros organismos gubernamentales, para que sin apartarse de su actividad principal puedan

contribuir al bienestar general de la población. Queremos a nuestras Fuerzas Armadas altamente profesionalizadas, prestigiadas por el cumplimiento del rol que la Constitución les confiere y por sobre todas las cosas, comprometidas con el futuro y no con el pasado. (Kirchner, 2003)

En estas palabras, específicamente en la última frase, se ve el compromiso de esta administración por retomar los vínculos con las Fuerzas Armadas, buscando su modernización y profesionalización, pero sin dejar de marcar una clara separación y rechazo hacia los hechos acontecidos en la última dictadura¹⁷. Lograr unas nuevas Fuerzas Armadas, útiles a la sociedad e integradas a la misma, intentando superar los resentimientos que dejó el pasado.

El presidente brasileño Lula da Silva, en el discurso que pronunció el día del Ejército el 19 abril de 2004, hizo alusión a las palabras que pronunció el día que tomó posesión como presidente, retomándolas, y profundizando su pensamiento de esta manera:

Em meu discurso de posse como presidente da República, fiz questão de sublinhar que as Forças Armadas estão irmanadas com o nosso povo - mulheres e homens, mais velhos e mais jovens -, todos com o mesmo propósito de ajudar a conduzir o Brasil ao seu destino histórico de prosperidade e justiça. É nesse projeto que estamos engajados... Somos parceiros - civis e militares - de uma tarefa comum: fazer realidade o sonho de tantas gerações de brasileiros. A sociedade brasileira confia em suas Forças Armadas. E presta o reconhecimento de sua homenagem ao patriotismo e ao valor cívico com que cada um de seus integrantes - de praças a oficiais - dedica a vida ao cumprimento de sua missão. Missão de defesa da soberania nacional, da preservação de nossa unidade territorial, da garantia da presença visível do Estado em todos os rincões do nosso vasto país.

¹⁷ Un hecho ilustrativo de este pensamiento fue la orden de Kirchner de descolgar los cuadros de Videla y Bignone (presidentes de facto) de la galería del Colegio Militar, el 24 de marzo de 2004.

Aquí se observa claramente que parte de una relación más consolidada y en mejores términos con el claustro militar, al que también considera hermanado con el pueblo brasileño, y donde ambos procuran un mismo resultado próspero y justo para Brasil. Además, sostiene que la sociedad confía y respeta a las Fuerzas Armadas, que reconoce y homenaja sus valores y tareas. Esta descripción difiere mucho de la situación dada en Argentina.

Posteriormente, instalada ya la concepción de la defensa de los recursos naturales con el paso de los años, la presidente de Argentina, Cristina Fernández, anunció en la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas el 7 de julio de 2008 estas ideas:

Yo me voy a ocupar, junto a ustedes, de construir este sistema de defensa nacional que requiere el mundo que viene, que ya no es un mundo dividido entre los peligros de nuevas o extrañas ideologías, sino que por el contrario, es un mundo más concreto, más difícil, donde el punto estará en la defensa de nuestros recursos naturales, de nuestra Antártida, de nuestra agua. (Fernández, 2008)

En estas palabras se reconoce que la dinámica internacional ya no es la misma, y asocia la fuente de conflictos a los recursos naturales, puntualmente al agua, y también a la Antártida. En línea con estos razonamientos, la presidente brasileña Dilma Rousseff, por su parte, el 5 de abril de 2011 durante la ceremonia de presentación de insignias de Órdenes de Mérito de Defensa y de las Fuerzas Armadas, afirmó que:

As riquezas do pré-sal, descobertas nas profundezas do Atlântico, impõem um novo estágio para as forças de defesa. A garantia efetiva da soberania nacional, pela proteção das nossas fronteiras, tanto no oceano como também na Amazônia, se transformaram na prioridade da nossa estratégia de defesa, a fim de assegurar às gerações futuras de brasileiras e de brasileiros a garantia de um verdadeiro

passaporte para o futuro, que se constitui necessariamente quando se trata da exploração das riquezas do pré-sal. (Rousseff, 2011)

Rousseff enfatiza el cuidado del pré-sal como un nuevo desafío para las fuerzas de la defensa, ya que pareciera que el futuro brasilero depende de las riquezas presentes en el mismo; y en cierto punto, vuelve a aquella concepción de defensa tradicional, donde teme por la soberanía y el control de las fronteras. En este aspecto, ambas presidentes manifiestan su interés hacia los recursos naturales, y como la defensa de los mismos se convierte en una de las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas, Rousseff acentuando el pré-sal, y Fernández el agua y la Antártida.

Continuando con los ministros de defensa, en un seminario realizado en noviembre de 2008 en Buenos Aires, titulado "Hacia un Consejo Sudamericano de Defensa", el entonces Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim (2007-2011) dijo en su ponencia que:

La Convención de las Naciones Unidas en cuanto al derecho del mar ha establecido que las aguas jurisdiccionales van hasta las 200 millas. Y está la posibilidad que esas 200 millas lleguen a 350 millas. Lo mismo pasa en Argentina, ¿Cómo vamos a cuidar esto? ¿Vamos a entregar la protección de esta agua a terceros o lo vamos hacer nosotros? ¿Estamos en condiciones de hacerlos aislados?

Nosotros tenemos en América del Sur el gran centro de producción de alimentos. Somos el mayor productor de alimentos del mundo. Tenemos las grandes reservas de energía no solo de hidrocarburos sino también de otras fuentes alternativas. Tenemos las dos mayores reservas de agua potable del mundo la Amazonía y el Acuífero Guaraní. ¿Es posible pensar que estas son cuestiones aisladas de cada uno de los países de América o hay que pensar de qué forma tener una integración de la región y llegar a los foros internacionales con posiciones concertadas sobre temas internacionales?

El Consejo Sudamericano de Defensa debe tener la posibilidad de hablar sobre diplomacia militar. Los militares de América del Sur hacen su diplomacia hace muchísimo tiempo. Pero no hay una visión política de esta integración. (Jobim, 2008)

Jobim reconoce la existencia del derecho internacional que regula las jurisdicciones de los estados en los espacios marítimos, sin embargo, no se entrega a la plena confianza en este mecanismo sino que plantea la protección efectiva a través de medios propios. Y tras especificar algunos de los recursos en Suramérica, hace alusión a la necesidad de un cuidado conjunto, a través del Consejo de Defensa Suramericano.

En el mismo evento, la Ministra de Defensa de Argentina, Nilda Garré, expuso que:

La República Argentina asume su sistema de Defensa en coherencia con nuestro marco legal vigente, según el cual ese sistema actúa frente a un eventual agresor externo militar estatal, adoptando, asimismo, un posicionamiento eminentemente defensivo, evitando de esa forma actitudes y capacidades agresivas hacia nuestros vecinos.

Asimismo, la Defensa debe velar por la protección de los habitantes -que incluye a los ciudadanos y a todo habitante en el territorio nacional y los nacionales en territorio extranjero- y por la salvaguarda de la integridad territorial que incluye los recursos naturales vitales como el agua, la biodiversidad y los alimentos, así como los recursos energéticos y los minerales.

De esta forma, ubicándonos geopolíticamente en un sistema internacional compuesto por una sucesión de círculos concéntricos, América Latina se convierte para nosotros en el espacio prioritario para generar ámbitos de cooperación, coordinación y complementación en materia de Defensa y Seguridad Internacional [...]

Ningún país de la región está en condiciones de defender estos activos por sí mismo y resulta necesario promover activamente la complementariedad y la interoperabilidad de los medios y equipos de nuestros respectivos instrumentos

militares, como también la homologación de las doctrinas y la capacitación de los integrantes de sus fuerzas armadas, con el fin de lograr una efectiva protección y defensa de esos "factores del interés regional sudamericano". (Garré, 2008)

De aquí se pueden extraer muchos postulados relevantes: el hincapié en la utilización de las fuerzas de la defensa para las agresiones estatales externas y el posicionamiento defensivo de Argentina; la salvaguardia de los recursos naturales, la importancia de América Latina, y de la cooperación requerida la defensa. En esta ocasión, ambos ministros coinciden en lo fundamental de los recursos naturales en América del Sur, y en como su protección se debería realizar en conjunto y no de forma aislada, dando fundamentos así a la creación del Consejo Sudamericano de Defensa.

Continuando con los discursos de los ministros de defensa, Agustín Rossi, ministro argentino, pronunció en la disertación de apertura de la conferencia "La Defensa y los recursos naturales" organizado por la CEED en 2014:

Los recursos naturales son parte de lo que es la riqueza nacional exclusiva, por lo tanto cualquier violación de estos recursos debe ser considerada como una violación a la seguridad de máxima importancia en tanto puede afectar la supervivencia del Estado-nación [...] La mirada estratégica de tener un continente con recursos naturales en un mundo que los está demandando nos lleva a pensar razonablemente que ahí puede existir un punto de tensión potencial. ¿Cómo se resuelve ese punto de tensión y en qué lugar entran las agencias de Defensa?

Esto no significa ni militarizar, ni tener una situación de militarización de los yacimientos de recursos naturales en cualquier lugar del mundo y menos aún aquí, en nuestro país. Pero sí significa que como desafío a nuestros instrumentos militares hay que empezar a trabajar también en el desarrollo de estas capacidades, que exigen conocimiento del terreno. (Ministerio de Defensa, 2015)

Este discurso demuestra determinación, mediante la equiparación de la violación de los recursos a una violación a la seguridad de máxima importancia, que afectaría la supervivencia del país. Sin embargo, al mismo tiempo, Rossi aclara que el objetivo no es la militarización de los recursos, sino el desarrollo de las capacidades necesarias para defenderlos.

Por otra parte, Celso Amorim, Ministro de Defensa de Brasil de 2011 a 2014, en su discurso al tomar posesión de este cargo, manifestó lo siguiente:

Além da indispensável defesa da população, devemos proteger nossos recursos naturais, a começar pelas riquezas contidas na Amazônia e nas águas jurisdicionais brasileiras. As descobertas de significativas reservas de petróleo, sobretudo na camada pré-sal, reforçam essa necessidade. Nosso território, da Amazônia ao Aquífero Guarani, que compartilhamos com os vizinhos do Mercosul, é repositório de enorme quantidade de água, recurso cada vez mais escasso no mundo. É fundamental assegurar que a nossa soberania sobre o recurso água – além de sua utilização sustentável – seja preservada. (Amorim, 2011)

Nuevamente se hace notorio el interés en los recursos naturales, y específicamente, en el agua y en el pré-sal. En los últimos dos discursos, ambos ministros reafirman la concepción que también podía verse en los discursos de sus respectivas presidentes, tomando como fuente de posibles conflictos a los recursos naturales, y asignando la protección de los mismos a sus fuerzas armadas.

A través de este recorrido discursivo, se aprecia cómo se va implantando la problemática de los recursos naturales en la política de defensa en ambos países, ya sea como motivo de cooperación con los países vecinos, o como nueva misión de la que deberán encargarse sus respectivas Fuerzas Armadas. Si bien parten de vínculos y concepciones diferentes hacia los militares, como se ve en los discursos de 2003, ambos países detectan las mismas amenazas sobre las que deben actuar y cooperar entre sí.

Otra particularidad en común, es el énfasis en el agua, en el Atlántico Sur, y específicamente el pré-sal para Brasil.

Hasta aquí, tanto lo que ha queda plasmado en el marco normativo como en lo discursivo, nos permite afirmar que en la percepción de los funcionarios de ambos países, los recursos naturales se vuelven un blanco de amenaza que precisa ser protegido, en sintonía con lo que estipula la concepción de las nuevas amenazas. En el próximo capítulo, se investiga qué tanto se ha hecho en función de estos postulados, si es que las acciones coinciden con las intenciones.

3. Lo hecho: presupuesto, equipamiento y acciones

Tras haber analizado el marco normativo y fragmentos discursivos acerca de la política de defensa argentina y brasileña, a continuación se tratará de resolver que fue lo que realmente se hizo, a través del presupuesto y el equipamiento destinando a la defensa en ambos países, especialmente a la marina, y las acciones llevadas a cabo en el ámbito de los recursos naturales y el Atlántico Sur, para observar si esto coincide con las normativas y los discursos enunciados.

3.1. Presupuesto

El monto anual que los gobiernos dedican a específicamente a la política de defensa, permite entrever el nivel de relevancia que tiene para cada administración este sector en su agenda. A continuación, se presentan tablas que condensan la información sobre los gastos en defensa de Argentina y de Brasil durante el período que seleccionado. Los datos presupuestarios fueron obtenidos del “Stockholm Internacional Peace Research Institute” (SIPRI). En primer lugar, se presenta la siguiente tabla con el gasto militar por país:

Tabla 1: Gasto militar por país, en millones de dólares constantes.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arg	3571	3675	3860	3980	4305	4278	4610	4562	4497	4441	4976	5148	5098	4960
Br	18108	18815	20358	21080	22734	24184	26369	29283	28364	28910	29067	29648	28961	27491

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIPRI.

En el cuadro anterior se observa una clara brecha presupuestaria, sin embargo, poco dice el gasto en términos cuantitativos. Por lo tanto, seguidamente se presenta la

evolución del gasto como porcentaje en relación al producto bruto interno (PBI), como parte del gasto público, y per cápita:

Tabla 2: Gasto militar por país como porcentaje del producto interno bruto.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arg	1.1%	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%	0.8%
Br	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.4%	1.5%	1.5%	1.4%	1.4%	1.3%	1.3%	1.4%	1.4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIPRI.

Tabla 3: Gasto militar por país como porcentaje del gasto público.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arg	4,3%	3,8%	3,5%	3,0%	2,7%	2,5%	2,6%	2,4%	2,2%	2,1%	2,2%	2,3%	2,1%	2,0%
Br	3,7%	3,8%	3,8%	3,8%	3,9%	3,9%	4,1%	4,0%	3,8%	3,7%	3,6%	3,5%	3,5%	3,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIPRI.

Tabla 4: Gasto militar per cápita por país, en dólares.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arg	35,9	37,8	43,4	46,7	57,5	69,1	73,1	84,3	97,3	108,4	120,8	115,9	126,3	102,8
Br	46,0	52,9	72,7	86,8	107,2	126,7	131,6	172,8	185,9	169,5	162,4	159,9	119,5	116,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIPRI.

Respecto al presupuesto como porcentaje del PBI, Argentina en la mayor parte del período gastó entre un 0,8% y un 0,9%, mientras que Brasil se mantuvo entre el 1,3% y el 1,5%. Durante estos años, Brasil invirtió en promedio un 0,6% más que Argentina en defensa, siempre en relación al PBI. En cuanto al gasto público, Brasil nuevamente invirtió más en defensa que Argentina, en este caso con una diferencia promedio del 1,1%, el porcentaje mínimo de Argentina fue del 2,1%, mientras que Brasil no bajó del 3,4%. Por último, en cuanto al gasto militar per cápita, se observa que generalmente Brasil ha sido superior que Argentina, y en promedio durante estos años, Brasil invirtió 42,24 dólares per cápita más que Argentina por año.

Con todos estos datos, podemos afirmar que el monto destinado a la defensa por Argentina es inferior en todos los aspectos al de Brasil, no solo cuantitativamente, sino también en relación al PBI, al gasto público, y hasta per cápita. Pueden delinarse varias

causas que subyacen a esta diferencia en el presupuesto, entre ellas que en Argentina el gasto militar venía reduciéndose estrepitosamente desde la década de los '90, y que buscar niveles más altos en el presupuesto a la defensa implica un alto costo político y social, por los debates y oposiciones que habría generado. O bien porque en los años posteriores a la crisis del 2001 eran otras las cuestiones más apremiantes para el gobierno, como el trabajo, la salud o la educación; o simplemente porque no era una verdadera cuestión de interés para el gobierno. Todas estas situaciones, muy propias de Argentina, y contrarias a las acontecidas en Brasil.

Tras lo expuesto, más allá de investigar cuánto es el presupuesto, también es interesante ver cómo se distribuye el mismo dentro del campo de la defensa, cuyas principales exigencias son el sector del personal y la inversión. La siguiente tabla extraída de “Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe” de RESDAL, muestra cual fue el porcentaje destinado a la inversión en la defensa, y cuál al personal de dicha área en cada país.

Tabla 5: Porcentaje del presupuesto destinado a personal e inversión

	2006		2008		2010		2012		2014		2016	
	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
ARG	77,10%	2,40%	78,70%	3,10%	75,40%	3,10%	76,40%	3,90%	78,40%	2,30%	80,80%	2,40%
BR	74,80%	6,30%	70,30%	10,90%	71,60%	14%	70%	14%	67,60%	12,60%	74,70%	9,40%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de RESDAL.

Si bien las diferencias no son abismales, Argentina se encuentra destinando más importes hacia el personal que Brasil, mientras que este último dedica mayores recursos a la inversión que aquella. En el período que abarca este cuadro, el monto mínimo de Brasil en inversión fue del 6,3%, mientras que el de Argentina fue de 2,3%; y en el mismo rubro Brasil alcanzó el 14%, y Argentina solo el 3,9%. Por otro lado, en cuanto al gasto en mantención del personal, Argentina rondó entre el 75 y 80%, entretanto Brasil nunca superó el 75%, con un mínimo del 67% en personal.

Según Ugarte (2012), el alto porcentaje de gastos en personal en Argentina, respecto del total del presupuesto, se debe en mayor parte a desproporción existente en el número de oficiales, suboficiales y soldados entre sí. Lo que revela que es necesaria

una reestructuración que permita evitar que el presupuesto se diluya en sueldos y pensiones. De esta manera, se podría invertir más en proyectos a largo plazo, ya sean de investigación y desarrollo, o en equipamientos.

Por último, los siguientes dos cuadros, cuya información se extrajo de la Base de Datos del Banco Mundial, muestran las importaciones y exportaciones de armamento de ambos países. Esto demuestra dos aspectos: las importaciones permiten dimensionar cuánto ha invertido el país para aumentar su acervo de elementos militares; y las exportaciones, la capacidad de su industria nacional en defensa, que le permite vender al exterior los resultados de su producción.

Gráfico 1: Importaciones de armamento en dólares.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

Gráfico 2: Exportaciones de armamento en dólares.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

Argentina no solo está por debajo de Brasil en el nivel de importaciones y exportaciones, sino que sus exportaciones son prácticamente nulas, exportando solo dos millones de dólares en 2006 y un millón en 2011, lo que lleva a deducir la falta de logros de su industria de defensa nacional. Esta situación, tal como se expresa en el cuadro de importaciones, tampoco es compensada por compras de equipamientos extranjeros.

Estos diferenciales en el presupuesto e inversión en defensa, y por ende en la calidad del equipamiento y los recursos, pueden entenderse a partir de un análisis histórico que se remonta a la transición hacia la democracia en ambos países, en la década del '80. Según Diamint (2018), los recortes presupuestarios en Argentina no respondieron a una racionalización del gasto o un cambio de doctrina y objetivos, sino que fueron una herramienta para disciplinar a las Fuerzas Armadas. De esta manera, el presupuesto en defensa pasó de 3,5% del PBI durante la dictadura, a un 2,1 % en el gobierno de Alfonsín, 1,5% durante el menemismo y menos del 1% durante los gobiernos kirchneristas. Situación diferente fue la de Brasil, donde el claustro militar ha tenido un mayor poder de negociación manteniendo sus privilegios a lo largo de los años, y donde la misma sociedad brinda su apoyo.

En términos económicos, una característica que han compartido ambos gobiernos "progresistas" es el neodesarrollismo, que pensado desde la defensa, se supone que impulsaría la industria de este sector para lograr un mayor nivel de desarrollo nacional. Sin embargo, lo anteriormente analizado demuestra que Brasil ha alcanzado en la práctica lo que sostiene la teoría, logrando inclusive exportar materiales para las fuerzas; mientras que en Argentina la situación fue muy diferente, a pesar de las intenciones que tuvo inicialmente el gobierno kirchnerista de recuperar la industria de defensa.

3.2. Equipamiento

En el capítulo anterior, se demostró como ambos países comenzaron a apreciar los recursos naturales desde el lente de la seguridad, y por ende, la protección de los mismos como una misión de las Fuerzas Armadas. Pero no solo basta con establecerlo, sino que para cumplirlo es necesario contar con el equipamiento suficiente. Como el foco de este trabajo es el ámbito marítimo de los recursos naturales, se muestran las adquisiciones que corresponden a las Armadas durante el período en cuestión.

A continuación, se exponen los medios navales de Argentina, según el Libro Blanco de Argentina de 2015, y los de Brasil, basándonos también en el Livro Branco de 2012:

Tabla 6: Medios Navales de la Armada Argentina

TIPO	ARMAS	CANTIDAD
Combate	Destructor Meko-360	4
	Corbeta Meko-140	6
	Submarino TR-1700	2
	Submarino IKL-209	1
Patrullado marítimo	Corbeta A-69	3
	Aviso clase "ATF"	2
Auxiliares y patrulla	Aviso ATA	1
	Aviso MARSEA	1
	Patrullero fluvial clase "Murature"	2
	Lancha rápida clase "Laurssen-148"	2
	Lancha patrullera clase "Dabur"	4
	Lancha patrullera clase "Point"	2
Logísticos y de transporte	Buque logístico "Patagonia"	1
	Buque multipropósito "Punta Alta"	3
	Buque transporte rápido "Hércules"	1
	Buque transporte "Costa Azul"	3
	Rompehielos "Almirante Irizar"	1
	Buque Tanque "Ingeniero Krause"	1
Instrucción	Buque Escuela Fragata "Libertad"	1
	Yate Oceánico a Vela clase "Fortuna"	3
Investigación	Oceánico "Puerto Deseado"	1
	Hidrográfico "Comodoro Rivadavia"	1
	Lancha Hidrográfica "Conmorán"	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Libro Blanco (2015).

Tabla 7: Medios Navales de la Escuadra y Distritales de la Armada de Brasil

TIPO	CLASE	CANTIDAD
Portaviones	Sao Paulo	1
Fragata	Niterói	6
	Greenhalgh	3
Corbeta	Inhaúma	4
	Imperial Marinero	2
	Barroso	1
Submarino de propulsión diésel y eléctrica	Tupi	4
	Tikuna	1
Buque de socorro submarino	Felinto Perri	1
Buque de desembarco de carros de combate	Garcia D'Avila	1
	Almirante Saboia	1
Buque de desembarco dársena	Ceará	1
Buque tanque	Almirante Gastao Motta	1
	Marajó	1
Buque escuela	Brasil	1
Buque velero	Cisne Branco	1
Buque patrulla Oceánico	Amazonas	1
Buque patrulla	Grajaú	12
	Macaé	2
	Piratini	6
	Bracuí	4
Buque patrulla Fluvial	Pedro Teixeira	2
	Roraima	3
Monitor	Parnaíba	1
Aviso de transporte fluvial	Piraim	1
Buque transporte fluvial	Paraguassu	1
Buque de apoyo logístico fluvial	Potengui	1
Remolcador de alta mar	Triunfo	3
	Almirante Guilhem	2
Buque de varrido	Aratu	6
Buque auxiliar	Pará	1
Buque de asistencia hospitalaria	OswaldoCruz	2
	Doctor Montenegro	1
	Teniente Maximiano	1
	Soares de Meirelles	1
Buque hidroceanográfico	Amorim del Valle	1
Buque Balizador	Farolero Mário Seixas	1
	Comandante Varella	4
Aviso de investigación	Alférez Moura	1
Aviso de instrucción	Alférez Nascimento	3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Livro Branco (2012).

Los medios navales de la Armada Argentina son 4 destructores, 9 corbetas de combate y patrullado, 3 submarinos, 4 avisos, 2 patrulleros, 8 lanchas patrulleras y una hidrográfica, un buque logístico, 3 multipropósito y un buquetanque, un buque escuela, 4 de transporte, un rompehielos, 3 yates oceánicos a vela, un oceánico y un hidrográfico. Por la parte de Brasil, la Escuadra de la Marina posee un portaviones, 9 fragatas, 5 corbetas, 5 submarinos, un buque de socorro submarino, 3 de desembarco, 2 buque tanque, un buque escuela y un buque velero; y los medios navales distritales están compuestos por una corbeta, 30 buques patrulla, un monitor, un aviso de transporte, uno de investigación y 3 avisos de instrucción, un buque de transporte fluvial, uno de apoyo logístico, 5 remolcadores de alta mar, 6 buques de barrido, un buque auxiliar, 5 buques de asistencia hospitalaria, un buque hidro oceanográfico y 5 buques balizadores.

Cabe destacar la superioridad de Brasil, que responde no solo a la necesidad de cuidar sus costas, sino también a su objetivo de ser el un país líder, referente en la región, para lo que necesita un sistema y equipamiento de defensa sólido. Brasil cuenta con un portaaviones que le permite aumentar su capacidad de proyección; y además de superar a Argentina en materia de submarinos, Brasil está desarrollando importantes emprendimientos, como el proyecto de un submarino de propulsión nuclear con Francia. Seguidamente, de las mismas fuentes, se presentan los medios aeronavales de las Armadas:

Tabla 8: Medios Aeronavales de la Armada Argentina.

TIPO	ARMAS	CANTIDAD
Instrucción	Turbo Mentor T-34 C1	10
Ataque	Super Etendard	11
Exploración	Orion P-38	4
Vigilancia	Beechcraft BE-200 M/G/F	7
Antisubamarinos	Turbo Tracker S-21	4
Transporte	Fokker F-28	3
Helicópteros	Sea King PH-3	2
	Sea King UH-3H	4
	Fennec AS-555SN	4
Generales	Pilatus Porter PL-6A	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Libro Blanco (2015).

Tabla 9: Medios Aeronavales de Escuadra y Distritales de la Armada de Brasil

TIPO	DESIGNACIÓN	CANTIDAD
Avión de ataque	AF-1/AF-1A Skyhawk	23
Helicóptero antisubmarino	SH-3A/B Sea King	5
Helicóptero de aclaración y ataque	AH-11A Super Lynx	12
Helicóptero de instrucción	IH-6B - Bell Jet Ranger	16
Helicóptero de uso general	UH-14 Super Puma	6
	UH-15 Super Cougar	1
	UH-12/13 Esquilo	26
Helicóptero de múltiple uso	MH-16 - Sea Hawk	4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Livro Branco (2012).

Los medios aeronavales de la Armada Argentina consistían en 10 medios de instrucción, 11 de ataque, 4 de exploración, 7 de vigilancia, 4 antisubmarinos, 4 de transporte, 10 helicópteros, y un general. La escuadra aeronaval brasileña, nuevamente superior, está conformada por 23 aviones de ataque, 5 helicópteros antisubmarinos, 12 de aclaración y ataque, 16 de instrucción, 22 de uso general y 4 de múltiple uso; y los distritales, 11 helicópteros de uso general.

Más allá de las existencias, para evaluar las compras del gobierno, se vuelve necesario analizar qué fue lo que realmente se compró en el período de ejercicio. Según el Libro Blanco de Defensa Argentino, solo se adquirieron la corbeta MEKO - 140 "Gomez Roca" y dos helicópteros Sea King UH 3H; y se modernizaron o actualizaron nueve elementos, entre ellos el Buque Escuela Fragata "Libertad", el Rompehielos "Almirante Irizar" y el submarino ARA San Juan, por una inspección de media vida, solo por citar algunos. No obstante, en ese mismo período se desprogramaron un total de 15 equipos, entre ellos 2 cazaminas, 2 destructores, 3 helicópteros, 2 aviones, un aviso, un buque tanque, 2 remolcadores y un patrullero.

En general, el material de guerra de las Fuerzas Armadas argentinas es en gran parte obsoleto, y usado, lo que encarece el mantenimiento. Tal como expone Ugarte (2012), la flota argentina de mar es insuficiente, tanto en materia de defensa aérea

como en capacidad submarina, la cual es fundamental para sostener la actitud estratégica defensiva y defensa defensiva que están preconizadas en los documentos.

Lamentablemente, la información acerca de qué fue lo que se incorporó a la Marina durante el gobierno del PT, no se encuentra en el Libro Blanco, ni en la PND o en la END. Sin embargo, sí se puede encontrar en la página web de Marina de Brasil los navíos y aeronaves que poseen, y entre los que indican la fecha de incorporación, y que se encuentran en el rango entre enero de 2003 y agosto de 2016 son: una corbeta clase Barroso, un navío Doca Multipropósito, el navío de desembarque de carros de combate "Garcia D'Avila", el navío de investigación Hidroceanográfico "Vital de Oliveira, y el navío hidroceanográfico "Cruzeiro do Sul".

Si bien se reconoce que la información no es completa desde el lado brasileño, ya que el Libro Blanco es de 2012 y el período de este estudio abarca hasta agosto de 2016 para este país, y que tal vez la información de la Marina tenga faltas, los datos encontrados son brindados por el gobierno y tienen gran fiabilidad. Asimismo, esto alcanza para contemplar la superioridad brasileña en medios navales, ya sea en las existencias en sí, como en las incorporaciones que ha realizado este país durante el "ciclo progresista".

En resumidas cuentas, a través de esta sintética exposición acerca de los medios navales, se demuestra que en consonancia con los postulados de sus documentos oficiales, Brasil ha invertido en materiales que cubran el objetivo de proteger el Atlántico Sur y en especial el pré-sal. Por otra parte, Argentina, si bien también hace referencia a cuidar sus recursos marítimos y por sobre todo, reclama la soberanía sobre las Islas Malvinas, su flota es pobre, obsoleta, (en sintonía con el equipamiento militar en general) y no hubo grandes indicios ni proyectos que manifiesten la reversión de esta situación.

3.3. Acciones

Con el fin de corroborar si los enunciados se condicen con lo realizado, en este apartado, se expondrán los proyectos y los sistemas creados durante el período de los gobiernos del Frente para la Victoria y del Partido Trabalhista, y que se relacionan específicamente con el tratamiento de los recursos naturales y el Atlántico Sur desde la defensa. Asimismo, se especifican los mecanismos de cooperación multilateral, los ejercicios militares en los que participa la Armada, y las reacciones ante la reactivación de la Cuarta Flota.

3.3.1. Recursos Naturales y Atlántico Sur

Como ya ha sido mencionado en otro capítulo, Brasil desarrolló el Sistema de Administración de la Amazônia Azul (SisGAAz), un sistema de monitorización y control que garantiza la seguridad marítima y la protección del litoral brasileño. Este método específico demuestra el interés en la exploración del Atlántico Sur, como también la creación del concepto mismo de “Amazônia Azul”, y la política de los gobiernos para modernizar el equipamiento de la Marina. Según Da Sois y Neves Júnior (2013, p.109), esta postura revierte una tendencia histórica de la geopolítica brasileira, que tradicionalmente estuvo más preocupada con la ocupación del territorio, específicamente el Amazonas.

Además, en 2009 se creó el “Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial” (PROAREA), por la Comisión Interministerial para los Recursos del Mar (CIRM); y en el año siguiente, el Projeto Geologia Marinha da Potencialidade Mineral da Elevação do Rio Grande (PROERG). Un detalle que se vuelve fundamental, es que este espacio denominado “Elevación de Rio Grande” no forma parte de la plataforma continental brasileña, sino que según el derecho del mar, está localizado en el margen exterior del espacio nacional. Por esta razón, depende de negociaciones y procedimientos formales con las organizaciones internacionales (Da Sois y Neves Júnior, 2013, p. 112).

Dicho esto, se visualizan dos líneas de acción complementarias: Brasil busca marcar su presencia en el Atlántico Sur a través de recursos y acciones civiles, como también militares. SisGAAz sería un ejemplo de esta última línea; y de la primera, se podría hacer referencia al PROAREA, al PROERG, y también a un laboratorio oceanográfico en alta-mar, localizado en el límite de la Plataforma Continental. De esta manera, podemos afirmar que Brasil ha desarrollado una estrategia completa desde el frente civil y militar para defender la soberanía sobre sus recursos.

En cuanto a Argentina, en 2007 surgió un proyecto que nunca prosperó: el Plan Ejército Argentino 2025, donde el principal objeto de defensa identificado fue el Acuífero Guaraní. Esta reserva de agua subterránea que cubre 225.000 km² de territorio argentino y que es una de las más grandes del mundo, se sitúa en uno de los puntos más sensibles de los límites argentinos: la Triple Frontera con Brasil y Paraguay. Además, esta iniciativa buscaba unas Fuerzas Armadas movibles que se subdividiesen en componentes especializados, es decir, unas fuerzas de respuesta rápida, eficientes en una época de bajo presupuesto en defensa (Scuticchio, 2014, p.15). Si bien se puede afirmar que este proyecto resultaría necesario, con objetivos claros y fundamentados, no llegó a tener el apoyo suficiente para ser llevado a cabo.

Posteriormente Argentina lanzó la iniciativa Pampa Azul en 2014, sobre la que es necesario aclarar, dista de ser análogo al concepto brasileño de Amazônia Azul; la versión argentina está coordinada por una mesa interministerial, que es encabezada por el Ministerio de Ciencia. Así parece que desde la preocupación por la protección de los recursos naturales marítimos, solo se busca ocupar y supervisar el Atlántico Sur con proyectos de relevamiento e investigación científica, y no a través de medios militares, ya que no se encuentra ningún programa específico de la marina para este fin.

Para Scuticchio (2014, p.16), el Estado Argentino proyecta su presencia en su periferia marítima por medios civiles, donde la participación de la Armada solo se limita a procedimientos de patrullaje y detección de embarcaciones no autorizadas, a través del Servicio de Hidrografía Naval. En este caso, lo que se valora de las Fuerzas Armadas son sus aptitudes organizativas para llevar a cabo actividades para las cuales no existen agencias estatales civiles, o porque las que están son inadecuadas. De esta

manera, si bien la Armada está presente en los límites marítimos argentinos, se encarga de tareas de patrullaje, y no actúa de un modo más definido y organizado como si lo hace la Marina brasilera a través de los sistemas establecidos.

3.3.2. Antártida

Otro punto a desarrollar son las intenciones y actividades de Brasil y Argentina en la Antártida, un territorio codiciado por sus recursos, y con un régimen especial bajo el cual no queda sujeto a la soberanía de ningún país. El Tratado Antártico, firmado en 1959, declara en su artículo 1, que la Antártida se utilizará exclusivamente para fines pacíficos, prohibiendo cualquier medida de carácter militar, como el establecimiento de bases y fortificaciones, la realización de maniobras y ensayos con armas. No obstante, no impide el empleo de personal o de equipos militares para investigaciones científicas o cualquier otro fin pacífico.

La presencia en la Antártida es una de las pocas políticas de Estado que la Argentina ha sostenido, desde 1904 cuando instaló una base meteorológica, y donde mantiene hasta la actualidad un reclamo de soberanía. En la Antártida, la actividad científica está en manos de científicos de la Dirección Nacional del Antártico y del Instituto Antártico Argentino, ambos organismos dependientes de poderes civiles. Argentina tiene seis bases permanentes en este territorio, y forma parte de la Patrulla Antártica Naval Combinada con Chile. Sin embargo, estas actividades no son suficientes para sostener el reclamo de soberanía, debido a la degradación de los medios navales argentinos, potenciada desde el incendio del rompehielos ARA Almirante Irizar¹⁸ en 2007, que hizo que el país dependa de la contratación de medios navales extranjeros, tercerizando la campaña a Rusia.

Brasil, por su parte, no realiza un reclamo de soberanía pero su interés en el continente ha sido sostenido, así como también sus actividades. Este país tiene una base permanente, y lleva a cabo tareas científicas en la Antártida mediante el “Programa

¹⁸ Su restauración fue finalizada en 2017.

Antártico Brasileiro” (PROANTAR), dependiente de la Marina brasilera, pero cuyas actividades son desarrolladas por estudiosos de universidades e instituciones de investigación de Brasil, en las áreas de ciencias de la tierra, ciencias de la atmósfera, ciencias de la vida y también en el área tecnológica (Livro Branco, 2012, p.187).

Dicho esto, ambos países mantienen políticas y acciones relativamente estables hacia el espacio antártico. No obstante, Argentina no puede sostener en lo real, debido a su degradación material y falta de equipamiento, las expectativas de soberanía que mantiene sobre la Antártida.

3.3.3. Cooperación

Multilaterales

En materia de organizaciones multilaterales, relativas a cuestiones de defensa, recursos naturales y Atlántico Sur, dos son los mecanismos en los que participan ambos países: la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) y el Consejo Sudamericano de Defensa en el marco de la UNASUR.

La ZOPACAS fue creada por las Naciones Unidas en los últimos años de la Guerra Fría, en 1986, con el objetivo de establecer una zona desmilitarizada y subordinada a la paz y cooperación. La misma, está compuesta por los países sudamericanos y africanos que circundan el Océano Atlántico Sur, contando con 24 miembros: Sudáfrica, Angola, Argentina, Benín, Brasil, Cabo Verde, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Namibia, Nigeria, República Democrática del Congo, São Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Togo y Uruguay.

Si bien no se registra mucha actividad en el seno de ZOPACAS, en diciembre de 2010 en Brasilia se hizo una reunión donde se identificaron cuatro áreas de interés para los países que pertenecen a esta zona. Estas áreas son la exploración y la cartografía del fondo marino; la cooperación en materia de medio ambiente, como en la oceanografía y la pesca; la seguridad, que incluye a la defensa, la seguridad marítima y la lucha contra

la delincuencia transnacional; y el transporte, como los puertos, el transporte marítimo y aéreo (del Castillo, 2011).

Además a la VII Reunión Ministerial, la última que se realizó, llevada a cabo en Uruguay en 2013, asistieron por primera vez los ministros de defensa de los países miembros. Esta participación deja entrever como el lente de la defensa se va inmiscuyendo en el ámbito marítimo, posición también consolidada en la definición de áreas de mayor interés, donde la defensa y seguridad marítima es una de ellas. Asimismo, a pesar de la poca actividad relativa en este mecanismo, es de destacar su sola existencia, ya que podría funcionar como plataforma para proyectos mayores.

En otro sentido, también es destacable la relación de Brasil con el continente africano, que se incrementó en cantidad e intensidad de vínculos, en el marco de su política de “global player”. Ya sea multilateralmente o bilateralmente a través de proyectos de cooperación, e inclusive a través de mecanismos como BRICS o IBSA, de los que forma parte Sudáfrica. Esta presencia en África, podría derivar en proyectos que tengan como objetivo la cooperación en el Atlántico Sur.

Por otra parte, ya propiamente en el continente, en 2008 se creó el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), en cuyo estatuto se establece “la defensa soberana de los recursos naturales de nuestras naciones” como uno de los principios de la organización. Esto demuestra que la defensa de los recursos naturales también se ha vuelto central para los demás países de América del Sur. Además, una particularidad del CDS es que es el primer organismo de defensa regional que no cuenta con la participación de los Estados Unidos.

La conformación del CDS, y también de la UNASUR, estuvo profundamente influenciada por Brasil, especialmente desde la llegada de Nelson Jobim al Ministerio de Defensa de Brasil en 2007. Junto con la modernización del aparato bélico, y con el estímulo a la industria militar, este ministro impulsó la constitución de un mecanismo de defensa sudamericano (Ranucci, 2014, p.9). Fue así como recorrió a partir de 2008 los países vecinos, con una misión que llamó de “diplomacia militar” (Medeiros Filho, 2014, p.55), incentivando la creación de un organismo de defensa regional, a través de

un discurso marcado por la preocupación en la defensa de los recursos naturales estratégicos de América del Sur.

Según Bayer Aránguiz (2013, p.56), el interés brasileño de impulsar el CDS se debió a su proyección de liderazgo en la región, a la promoción de la industria de defensa, y a la situación de Venezuela con Chávez. Además, la creación del CDS permitiría a Brasil lograr dos objetivos: la reducción paulatina de la influencia política y militar de Estados Unidos en la región, y al mismo tiempo mantener relaciones cordiales con la superpotencia, al posicionarse Brasil como “país moderado”.

Es necesario considerar, que éste no fue el único proyecto regional en defensa, también Venezuela había propuesto la OTAS (Organización del Tratado del Atlántico Sur) en el marco de una defensa colectiva, a la que Brasil se opuso. La idea brasileña consistía en la construcción de una identidad sudamericana de seguridad y defensa basada en la cooperación, que serviría de “disuasión extra regional” (Bayer Aránguiz, 2013, p.57), y en una “comunidad de seguridad”, motivada por las experiencias históricas comunes de los países vecinos, por los desafíos de desarrollo y regímenes democráticos similares, y que faciliten la comprensión recíproca (Livro Branco, 2012, p.33).

Sanahuja y Verdes-Montenegro Escánez (2014, p.517), sostienen que Argentina y Brasil han asumido grandes responsabilidades en el marco del CDS, en especial Brasil, quien se hace cargo de la mayoría de las actividades en materia de industria y tecnología de defensa. Argentina se dedicó a tareas mayormente relacionadas con la formación y capacitación, y además promovió la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) con sede en Buenos Aires, y cuyo primer director fue el argentino Alfredo Forti. Estos autores, manifiestan que el interés mostrado por Argentina y los recursos que destinó, podrían interpretarse como un medio para equilibrar su capacidad militar frente a Brasil.

Incluso, el CEED ha abordado en un estudio la protección de los recursos naturales y la biodiversidad de la región, el cual se titula “Estudio prospectivo Suramérica 2015”, donde se prevé un mundo caracterizado por la escasez, y en el que una de las principales amenazas de la región, por ser rica en recursos, estará en los intentos de control sobre los mismos. Nuevamente Sanahuja y Verdes-Montenegro Escánez (2014, p.505),

sostienen que el CDS estaría adoptando un enfoque geopolítico basado en los recursos, muy arraigado en el pensamiento estratégico militar brasileño, y que desde luego fue compartido por militares argentinos y de otros países.

El CDS, al igual la UNASUR, ha transitado por un período de gran actividad, que no supo ser sostenida en el tiempo, y que luego fue decayendo. De todos modos, es necesario reconocer su importancia al ser el primer mecanismo de defensa propiamente sudamericano que excluye a los Estados Unidos, y también por la prioridad otorgada a los recursos naturales. Brasil y Argentina han ocupado roles importantes en el mismo, Brasil desde la iniciativa, y Argentina siguiendo un poco sus pasos, pero teniendo mayor actividad en lo que se refiere principalmente a la parte más académica, o de tinte más civil.

Ejercicios multilaterales y cooperación militar

No es el propósito de este trabajo detallar todos los ejercicios militares combinados que realizan ambos países, no obstante, dado el enfoque en el Atlántico Sur, si es adecuado observar en qué mecanismos participan las Armadas de Brasil y Argentina. Dicha información se extrajo de los Libros Blancos de Defensa (LBD) de cada país.

Según el LBD de Argentina del año 2010, las ejercitaciones combinadas con participación de la Armada Argentina para el año 2009 fueron seis: Acrux, Viekaren, Intercambio Sur, Inalaf, Panamax, Fraterno, y entre los países que formaron parte de las mismas se encuentran Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, EE.UU, Perú, Panamá, entre otros. Y en el LBD de 2015, los ejercicios específico-combinados entre 2010 y 2014 también fueron seis, manteniéndose Fraterno, Acrux, Viekaren, e Inalaf, y sumando Passex y Anfibia Combinado; lo que llama la atención, es que estos ejercicios solo son realizados con Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile, ya no más con otros latinoamericanos ni con potencias como Estados Unidos.

Por otra parte, el LBD de Brasil de 2012, especifica que la Marina participó durante 2010 y 2011 en 19 ejercicios militares: Aspirantex, Panamax, Fraterno, Bracolper,

Caribex, Planita, Vigiar Atlántico, Acrux, Diplomex I y Diplomex II, Unitas, Fraterno, Joint Warrior, Venbras, Ibsamar, África 2010 e Intercambio Sur. Y entre los países con los que Brasil comparte los ejercicios combinados se encuentran varios de América Latina y el Caribe, de África, y también los Estados Unidos, Reino Unido, Escocia, Francia, Canadá, Turquía, Dinamarca, India y Sudáfrica.

La participación en estos mecanismos no solo supone mayor profesionalización y adiestramiento de las fuerzas, también es importante por la información que allí se intercambia, por el despliegue de fuerzas, las simulaciones ante desastres naturales o casos de asistencia humanitaria, entre otros. Como se acaba de ver, si bien la Armada Argentina participa en algunos ejercicios, en los últimos años del período se limitó apenas a algunos de sus países vecinos, mientras que la Marina Brasileña no solo triplica la cantidad de ejercicios desplegados, sino que también los comparte con potencias y países de otros continentes.

3.3.4. Reactivación de la IV Flota: reacciones

Un hecho sobre el que es oportuno reflexionar, son las reacciones ante el anuncio realizado por los Estados Unidos acerca de reactivar la IV Flota en 2008; ya que atañe al Atlántico Sur, y fue concebido como una “amenaza” por Brasil y Argentina. La IV Flota funcionó entre 1943 y 1950, y fue reactivada en 2008, durante la presidencia de George W. Bush, en un contexto de sentimiento anti-estadounidense promovido mayoritariamente por el entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez.

Este anuncio también coincidió con los descubrimientos de yacimientos en el Atlántico Sur entre 2007 y 2009, lo que despertó el repudio de las autoridades brasileñas. Esto fue reflejado en las declaraciones del presidente da Silva en la inauguración de una plataforma petrolífera, donde advirtió que “La Marina tendrá un papel importante en la protección de nuestro Pré-Sal, porque los hombres ya están aquí con la Cuarta Flota casi encima del Pré-Sal” (Vitelli, 2015b, p.156-157).

Brasil afirmó que no dejaría que ingrese en sus aguas territoriales; y Argentina le pidió explicaciones al subsecretario de Estado, Tom Shannon, durante su paso por Buenos Aires, quien aseguró a la presidenta Cristina Kirchner que las naves no iban a entrar "en ningún río" (Alconada Mon, 2008). Además, el almirante James Stavridis, jefe del Comando Sur, había visitado Buenos Aires, y en aquella oportunidad destacó que las funciones de la IV Flota consistirían en "dar respuesta a desastres naturales", "ayuda humanitaria", "operaciones médicas", "colaboración en la lucha contra el narcotráfico" y "cooperación para la defensa del Medio Ambiente, la Ciencia y la Tecnología" (Veiras, 2008).

Como respuesta, el Parlamento del Mercosur aprobó una resolución en la que se consideró que "la reactivación de la IV Flota es enteramente inoportuna e innecesaria dadas las actuales circunstancias mundiales y regionales que conforman a América del Sur como una región pacífica y democrática". Dicho documento fue presentado por el legislador brasileño Inácio Arruda, quien recordó al gobierno estadounidense que en la región "los conflictos son normalmente resueltos con estricta observación de la no intervención y de la solución negociada de las divergencias" (Página 12, 2008).

Coincidentemente, o tal vez no, en diciembre de ese mismo año Brasil aprobó la Estrategia Nacional de Defensa (END) cuya directriz N° 10 prioriza la región amazónica, reafirma incondicionalmente su soberanía sobre la misma, y llama a las Fuerzas Armadas a prepararse para una posible invasión contra la Amazõnia. También, en diciembre de 2008 se firma el Tratado Constitutivo de UNASUR, y se crea el Consejo de Defensa Sudamericano, que como ya se explicó anteriormente, es la primera iniciativa de defensa regional sin la presencia de Estados Unidos.

En resumidas cuentas, la reactivación de la Cuarta Flota dio pie a varios debates: por un lado, refuerza la teoría de la guerra de los recursos a quienes ya la habían considerado, o al menos plantea interrogantes acerca de la inminencia de tratar a los recursos naturales desde la perspectiva de las amenazas. Por otro lado, y en parte consecuencia también de la lógica anterior, este hecho pudo haber sido uno de los tantos que haya motivado, o tal vez influido, en la conformación de los mecanismos regionales sudamericanos, y en la redacción de los documentos oficiales de defensa. En este caso,

ambos gobiernos manifestaron su rechazo hacia la reactivación de la IV Flota, pero el que seguidamente reafirmó en los documentos su soberanía sobre la Amazônia Azul, y anunció que la Marina iba a cuidar del pré-sal, fue Brasil.

Resumiendo este capítulo, se observa que el presupuesto de defensa es menor en Argentina en todos los aspectos, y no sólo eso, sino que de igual manera la proporción del mismo destinada a la inversión es también menor que en Brasil; lo que refleja claras consecuencias en el equipamiento. Respecto a las acciones, el gigante sudamericano ha desarrollado más iniciativas en el ámbito de la protección de los recursos marítimos en la defensa; y si por un lado ambos países participan en mecanismos multilaterales de defensa, la Armada Argentina participa en menos ejercicios militares que Brasil. Además, ambos países han demostrado su rechazo al restablecimiento de la Cuarta Flota, y manifiestan su interés en la Antártida, aunque Argentina, no tenga tantos medios para hacer valer su posición.

En líneas generales, se observa que Brasil ha desarrollado una gran actividad en la defensa desde la llegada del PT a la presidencia; según Vitelli (2015b, p.25), esto se relaciona con que Brasil incluyó a la defensa en su alta proyección internacional. Esta vinculación se explica por la multiplicidad de actores que interactuaron en conjunto: funcionarios políticos, militares y académicos. Por ejemplo, en la formulación de la END de 2008, participaron los autonomistas de Itamaraty, los outsiders de la diplomacia del PT, y los soberanistas de las Fuerzas Armadas, quienes convergieron a lo largo de todo el proceso.

Del otro lado, para Ugarte (2012) en Argentina, el único lineamiento político constante en la política de defensa argentina, bajo gobiernos de muy diverso signo, fue la reticencia para realizar inversiones en el área. El presupuesto que fue de menos del 1% del PBI, resulta insuficiente para cumplir con las misiones asignadas, no solo por los escasos recursos sino también por la ineficiencia y la cuestionable distribución del gasto.

Esto provoca pérdidas en el equipamiento militar, que cada vez se hace más difícil de recuperar, y que como consecuencia del mal estado del mismo, se vuelve casi imposible realizar ejercicios conjuntos con terceros países. Argentina no solo no puede sostener un control del mar, sino tampoco garantizar presencia en el mismo, ya que no cuenta con los medios adecuados, ni la Marina ni la prefectura.

Según Ugarte (2016), Argentina y Brasil han seguido en materia de defensa caminos que inicialmente fueron semejantes, pero que tendieron a ser diferentes a través del tiempo. En un principio, en un mismo momento, ambos superaron las antiguas doctrinas de seguridad nacional, realizaron su transición hacia la democracia, e instauraron el gobierno político de la defensa y el control civil.

Ranucci (2014) explica que Brasil posteriormente seleccionó a la región amazónica como una de las bases para la modernización de su estrategia de defensa, y que además, la importancia de la defensa radica en que este país es considerado como una potencia regional. Asimismo, Brasil, con proyecciones de actuación global, buscó profundizar la cooperación regional para alcanzar su liderazgo regional, por eso el impulso a organismos como UNASUR, y el crecimiento del presupuesto de defensa y reequipamiento. Sin embargo, este país desarrolló un control civil más débil, debido a las múltiples funciones de sus Fuerzas Armadas, pero tiene objetivos de defensa claros y destina un buen presupuesto a la misma.

Argentina, por su parte, tiene una normativa coherente en defensa y seguridad, y es un modelo exitoso de control civil, pero su capacidad material difícilmente pueda hacer frente a agresiones militares externas. Ugarte (2012), sostiene que si se opta por considerar la política de defensa desde el punto de vista del Departamento de Defensa estadounidense, conforme al cual la misión es proveer las fuerzas militares necesarias para disuadir la guerra y para proteger la seguridad externa del Estado, el resultado de la política de defensa argentina no sería halagüeño. Esto también se debe a la generalidad que caracteriza la misión de preservar la soberanía e integridad territorial del país, que no distingue entre áreas sujetas a un grado mayor o menor de amenazas o riesgos (Ugarte, 2017).

En el capítulo anterior se había concluido que efectivamente, según la percepción de la cúpula gobernante, Argentina manifestó su preocupación respecto a la posesión de sus recursos naturales, lo que quedó plasmado en la normativa y en los discursos. Ahora bien, tras lo analizado en este capítulo, vemos que en efecto muy poco se hizo para revertir o paliar esta situación. Esto puede entenderse por la incapacidad de los gobiernos de movilizar y destinar recursos hacia el área de la defensa, en parte debido a la presión de la opinión pública, que en Argentina mayormente se manifiesta en contra de brindarle mayores funciones y recursos a las Fuerzas Armadas. Las circunstancias en Brasil son muy diferentes, la sociedad civil demuestra mayor respeto hacia sus Fuerzas Armadas, quienes han mantenido una posición favorable a lo largo de estos años de democracia, por lo que es más factible que los sucesivos gobiernos hayan podido movilizar recursos a este sector.

Conclusiones

La Resolución 3281 de la Asamblea General de Naciones Unidas, en la Carta de Derecho y Deberes Económicos de los Estados, señala en el artículo 2 que “Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas”. Sin embargo, es de público conocimiento que los compromisos internacionales, si bien generan ciertas obligaciones, no siempre se cumplen. Por eso, y retomando a Rut Diamint (2018), es importante que la política de defensa funcione como respaldo de la política exterior, dando mayor resguardo y credibilidad. Pero esto no se logra sólo con mecanismos de prevención y protección, sino que también es necesaria la proyección del poder.

Es pertinente aclarar, que si bien la protección de los recursos estratégicos como función de las Fuerzas Armadas tiene su razón de ser, abusar de este pensamiento puede generar peligrosas consecuencias. Argentina y Brasil han desarrollado su defensa no por enemigos específicos, sino por capacidades genéricas, flexibles, para que puedan adecuarse a las necesidades. Sanahuja y Verdes-Montenegro (2014, p.520) sostienen que ante la dificultad de determinar un “enemigo” específico, se optó por securitizar a los recursos naturales a través de un “movimiento de securitización”, que ubica a la potencial amenaza en el contexto extrarregional. Además, argumentan que la soberanía sobre los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad se convirtieron en el eje vertebrador de la UNASUR, lo que demuestra la importancia de seguir estudiando de cerca esta temática.

Siguiendo las dimensiones propuestas por Battaglino (2011) al principio de este trabajo podemos concluir que en la dimensión estratégica de la política de defensa, las prioridades y las medidas están mejor definidas en los documentos oficiales de Brasil que

en los de Argentina. En lo que respecta a la política militar, esta vez la balanza del control civil se vuelve a favor de Argentina, que se entiende por la falta de estima de la población y los gobiernos hacia las fuerzas armadas, y por los acontecimientos de la última dictadura. Por último, en cuanto a la dimensión internacional, especialmente en el ámbito multilateral del Consejo Sudamericano de Defensa, ambos países tuvieron una importante participación, no obstante, el impulso inicial partió de Brasil, quien necesitaba una plataforma regional consolidada para su actuar internacional.

En respuesta a los interrogantes planteados en la primera parte de este escrito, tras haber analizado el marco normativo y los discursos, Brasil y Argentina efectivamente han manifestado en este ciclo una valoración estratégica de sus recursos naturales, y la intención de protegerlos mediante la defensa. Sin embargo, difieren en el diseño y en la aplicación de políticas específicas, siendo Brasil mucho más explícito en cuanto a la soberanía sobre sus recursos, y con mayor definición en las estrategias a ejecutar, y también en la aplicación de las mismas. De este modo, se corrobora lo planteado en la hipótesis.

Esta diferencia en el accionar de ambos países puede explicarse a través del marco teórico que brinda el realismo neoclásico. En este caso, Brasil y Argentina comparten presiones del sistema internacional por su amplia posesión de recursos, intimidados por los posibles conflictos que surjan en un contexto de escasez – lo que sería la variable independiente. No obstante, ambos países difieren en su política exterior y de defensa – he aquí la variable dependiente-, por lo que se sostiene que la explicación radica en la variable interviniente, en las diferentes percepciones de los hacedores de política, en el comportamiento de la opinión pública, y en la capacidad de movilizar recursos. Resumiendo, a pesar de la rotunda influencia que tiene el lugar que ocupa un país en la estructura internacional, esto no explica por sí mismo el comportamiento externo de un Estado; sino que las variables a su interior, hacen que los condicionantes sistémicos se traduzcan de distinta manera.

En lo que respecta al Atlántico Sur, se sostiene que la protección de los recursos que allí se encuentran, no radica exclusivamente en enviar a la armada o a la marina para marcar presencia en el mar. Si bien no dejan de ser tener importancia, es necesario desarrollar medidas conjuntas, coordinadas y en múltiples aspectos. Se deben desenvolver actividades civiles, como bases de investigación, desarrollos tecnológicos, inversiones en el área, que fortifiquen el litoral como base de sustento. El Atlántico Sur es un asunto estratégico de alta importancia que requiere de conocimiento, tecnología, desarrollo e inversión.

Para finalizar este trabajo, cerramos con un pensamiento de Juan Battaleme (2018), en el que reflexiona acerca de la concepción de las Fuerzas Armadas como si fueran un seguro, que en la opinión del autor, en realidad, el seguro repara o repone aquello que se perdió. Para Battaleme, la institución castrense no debe ser un seguro, sino el impedimento a que alguien entre al territorio cuando no se lo desea, por ello, se debe pensar a las Fuerzas Armadas como una cerradura y no como un seguro. Cabe aclarar, que no se desea que esta cerradura tenga que efectivamente ponerse a prueba, sino que el hecho mismo de poseerla ya funcione como un elemento de disuasión, para aquel que tenga la intención de sobrepasar los límites. Pero para esto, al menos, es necesario causar una buena impresión.

Bibliografía

Alconada Mon, H. (13 de julio de 2008). EE.UU. pone en marcha la IV Flota. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/eeuu-pone-en-marcha-la-iv-flota-nid1029845>

Álvarez Fuentes, G., Ovando Santana, C. (2009). El Consejo de Defensa Suramericano: posibilidades de integración desde una perspectiva constructivista. *Papel Político*, vol. 14, n° 2, pp. 543-579. Recuperado en <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v14n2/v14n2a09.pdf>

Amorim, C. (2011). Discurso ao tomar posse como ministro da Defesa. Recuperado en <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/106-08082011-defesa-integrado-discurso-do-ministro-celso-amorim-ao-tomar-posse-como-ministro-da-defesa>

Anzelini, L., Poczynok, I., Zacarías, M. E. (2017). Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015). Colección Gobierno y Seguridad, UMET. Recuperado de https://www.academia.edu/32876010/Pol%C3%ADtica_de_defensa_y_pol%C3%ADtica_militar_en_Argentina_1983-2015_los_desaf%C3%ADos_del_planeamiento_estrat%C3%A9gico_a_tres_d%C3%A9cadas_de_la_recuperaci%C3%B3n_democr%C3%A1tica

Arroyo Borgen, C. (2009). Conceptos básicos de seguridad y defensa. En Cajina, R., Castro, G., Tibiletti, L., *Control civil de las Fuerzas Armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*. Recuperado en: <https://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.pdf>

- Battaglini, J. (2012). Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo. En Malamud, A. y de Luca M. (coord.) *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 241-250). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Battaglini, J. (2013). Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 13 (n° 1), pp. 32-39. Recuperado de www.fal.itam.mx
- Battaglini, J. (2015a). Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana. *Política y gobierno*, vol. 22, (n° 1), Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372015000100001&lang=pt
- Battaglini, J. (2015b). Democracia, reconfiguración de amenazas y la paz sudamericana. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, n° 51, pp. 171-186. Recuperado en <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1479/1271>
- Battaleme, J. (2016). Realismo periférico y dobles periferias: la política de seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol 21, (n°1), pp. 11-42. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/522/52247505001.pdf>
- Battaleme, J. (2018). La Defensa sufrió la alteración de su misión principal. Recuperado de <http://defonline.com.ar/juan-battaleme-la-defensa-sufrio-la-alteracion-de-su-mision-principal/>
- Bayer Aránguiz, J. (2013). El Consejo de Defensa Suramericano y las Nuevas Amenazas. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XI, (n° 19), pp. 53-75. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96029314004>

Da Silva, L. I. (2004). Discurso em comemoração ao Dia do Exército. Recuperado en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/19-04-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-solenidade-em-comemoracao-ao-dia-do-exercito>

Da Sois, T. D., Neves Júnior, E. J. (2013). A elevação do Rio Grande e a defesa dos interesses marítimos e a modernização militar do país. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, vol. 1, nº 3, pp. 107-132. Recuperado en <http://inest.sites.uff.br/revista-brasileira-de-estudos-estrategicos/>

Del Castillo, L. (abril de 2011). El Régimen Jurídico del Atlántico Sur. En *La Argentina en el Atlántico Sur en el Siglo XXI*. Seminario organizado por el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE).

Diamint, R. (2018). El rol de los militares en tiempos de democracia. Recuperado en https://www.utdt.edu/ver_notas_prensa.php?id_notas_prensa=14755&id_item_menu=6

Eissa, S.G. (2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, año 3, nº 5, pp. 171-191.

Eissa, S.G. (2014). La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, año 1, Nº 1, pp. 162-184.

El Parlasur se manifestó en contra de la presencia de la IV Flota (29 de julio de 2008). *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-108694-2008-07-29.html>

Escudé, C. (2010). Un experimento pacifista: las políticas exteriores y de seguridad de Argentina en el siglo XXI. Serie documentos de trabajo, n° 426. Recuperado en https://www.academia.edu/6309654/Un_experimento_pacifista_las_pol%C3%A9ticas_exteriores_y_de_seguridad_de_Argentina_en_el_siglo_XXI

Fernández, C. (2008). Palabras en la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas. Recuperado en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/18592-blank-45571054>

Forti, A. (2014). La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una estrategia regional. Revista de Estudios Estratégicos, n°2. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cipi/20180327110930/REE2.pdf>

Garré, N. (2008). Ponencia en el Seminario: "Hacia un Consejo Sudamericano de Defensa" Recuperado en: http://www.nuestromar.org/noticias/defensa_seguridad_y_proteccion_112008_20403_seminario_hacia_un_consejo_sudamerica

Jobim, N. (2008). Ponencia en el Seminario: "Hacia un Consejo Sudamericano de Defensa" Recuperado en: http://www.nuestromar.org/noticias/defensa_seguridad_y_proteccion_112008_20403_seminario_hacia_un_consejo_sudamerica

Juncal, S. M. (2013). Seguridad y defensa: una visión desde los países Iberoamericanos. En Centro de Altos Estudios Nacionales (coord.) *Conceptos de seguridad y defensa de los países iberoamericanos* (pp. 25-52). Recuperado en <http://www.asociacioncolegiosdefensaiberoamericanos.org/acdibero/LibrosReunionesDirectores/LIBRO+XIV+CONFERENCIA+-+CONCEPTOS+DE+SEGURIDAD+Y+DEFENSA+DE+LOS+PAISES+IBEROAMERICANO+S.pdf>

Kirchner, N. (2003). Discurso de la toma de posesión presidencial. Recuperado en <http://democraciasur.com/2003/08/02/nelstor-kirchner-discurso-de-toma-de-posesion-de-la-presidencia/>

Klare, M. T. (2003). Guerras por los recursos. Recuperado en <https://cuadernosdereencuentro.files.wordpress.com/2018/02/guerras-por-los-recursos-klare-michael.pdf>

Medeiros Filho, O. (2014). Em busca de uma identidade regional de defesa: considerações sobre a estratégia de dissuasão extrarregional sul-americana. Revista Brasileira de Estudos Estratégicos, ed. 3 (vol.1).

Ministerio de Defensa (2015). Defensa y Recursos Naturales. Recuperado en https://www.academia.edu/13635241/Defensa_y_Recursos_Naturales

Oliveira, L. K., Peres Oliveira, S. M., Rodriguez Yacovenco, B.G., Magno, B., de Freitas, P. (2016) Análise de estruturas geopolíticas e de tendências de aumento da competição interestatal internacional: contribuições para a prospecção de cenários de ameaças à Soberania Brasileira sobre o Pré-Sal. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, vol. 3, p. 139-176. Recuperado de <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/72306/42029>

Pietrobon-Costa, F. (2013). Inovação, gestão e estruturação do Exército Brasileiro no Século XXI. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, vol. 1, nº 1, pp. 38-54. Recuperado en https://www.academia.edu/14741992/Inova%C3%A7%C3%A3o_Gest%C3%A3o_e_Estrutura%C3%A7%C3%A3o_do_Ex%C3%A9rcito_Brasileiro_no_S%C3%A9culo_XXI

Ranucci, M. (2014). Brasil: seguridad, defensa e integración regional. ¿La Amazonia como oportunidad o límite del camino al liderazgo? Recuperado en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO14-2014_SeguridadyDefensa_Brasil_MartaRanucci.pdf

RESDAL (2016). Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe. Recuperado en <https://www.resdal.org/atlas-2016.html>

Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, vol. 51, nº 1, pp.144-172

Rousseff, D. (2011). Discurso durante cerimônia de apresentação das insígnias das Ordens do Mérito da Defesa e das Forças Armadas. Recuperado en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-apresentacao-das-insignias-das-ordens-do-merito-da-defesa-e-das-forcas-armadas>

Sain, M. (2001). Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90. Ponencia preparada para la sesión Democracia, militares y nuevas amenazas: Argentina y Brasil (DEM-17) del Latin American Studies Association XXIII International Congress. Washington, DC, United States. Recuperado en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SainMarcelo.pdf>

Sanahuja, J. A., Verdes-Montenegro Escáñez, F. J. (2014). Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. *Anuario de Integración*, nº 10, pp. 488-530. Recuperado en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/19-Sanahuja-Montenegro.pdf>

Scuticchio, P. (2014). Misiones de defensa de recursos naturales en Suramérica: los casos de Brasil, Argentina y Bolivia. VII Congreso del IRI / I Congreso del CoFEI / II Congreso de la FLAEI, La Plata, Argentina. Recuperado en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44806/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Suzart de Pádua, A., Kalil Mathias, S. (2010). Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana. Iconos, Revista de Ciencias Sociales, n° 38, pp. 55-65. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50918282006>

Taliaferro, J.W., Ripsman, N. M., Lobell, S. E., (2009). Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy. Cambridge University Press; Edición: 1.

Ugarte, J. M. (2012). La política de defensa argentina actual: Del fortalecimiento normativo e institucional a la construcción de una capacidad de defensa eficaz en el marco de la cooperación regional. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2313/ev.2313.pdf

Ugarte, J. M. (2017). Argentina, Brasil, defensa: análisis comparativo de sus organizaciones de defensa, de sus doctrinas en materia de defensa, y de su situación en materia de relaciones civiles-militares. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017. Recuperado en: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUjFVSzZPIjtzOjQ6IjIwNjYiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiYjZlMzNhZW0N2QwZDA4Y2EwMGY0Yjk1NWMwOWEYzTQiO30%3D>

Veiras, N. (8 de mayo de 2008). Con ondas de amor y paz. *Página 12*. Recuperado de:

<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-103772-2008-05-08.html>

Vitelli, M. (2015a). Argentina, Brasil y la defensa en América del Sur: las identidades estratégicas y la seguridad regional. *Cuadernos Política Exterior Argentina*, n°121.

Recuperado de <http://www.publicacionescerir.com/pdf/CUPEA/cupea121.pdf>

Vitelli, M. (2015b). La identidad estratégica de Brasil: política de defensa para un jugador global. *Colombia Internacional*, n° 85, pp. 141-169. Recuperado de

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81241381006>

Normativa y documentos oficiales

Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR, 2008.

Tratado Antártico, 1959.

Resolución 3281 de la Asamblea General de Naciones Unidas, 1974.

Brasil

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil, 2012.

Política Nacional da Defesa - Estratégia Nacional da Defesa, 2012.

Argentina

Constitución de la Nación Argentina, 1994.

Ley de Defensa Nacional, N° 23.554, 1988.

Ley de Inteligencia Nacional, N° 25.520, 2001.

Ley de Seguridad Interior, N° 24.059, 1992.

Ley para la reestructuración de las Fuerzas Armadas, N° 24.948, 1998.

Libro Blanco de Defensa, 1999.

Libro Blanco de Defensa, 2010.

Libro Blanco de Defensa, 2015.

Páginas webs

<https://datos.bancomundial.org/>

<https://sipri.org/>

<https://www.marinha.mil.br/meios-navais>