

## ESTRATEGIA DE DEFENSA DE BRASIL Y DE AMÉRICA DEL SUR

*Defense Strategy of Brazil and South America*

CELSO AMORIM\*

Verbatim  
CIENCIA  
POLÍTICA

*Conferencia magistral realizada por el Ministro de Defensa de Brasil Celso Amorim, el 23 de marzo de 2012 en la Escuela Militar de Santiago de Chile.*

La consolidación de la democracia en Brasil y en los demás países de América del Sur es una referencia básica para toda reflexión sobre la política de defensa en nuestra región.

Una de las principales consecuencias de ese punto de partida es el hecho de que las decisiones de paz y guerra no se encuentren más a merced de una razón de estado ajena a la soberanía popular, como en otros tiempos. La política de defensa pasa a responder al interés nacional, traducido conforme a la voluntad democrática de nuestras naciones.

En Brasil, medidas fundamentales para la política de defensa, tales como la definición de los efectivos de las Fuerzas Armadas y las leyes presupuestarias, y también el control sobre la situación-límite del conflicto armado –que esperamos sinceramente nunca ocurran– son atribuciones del Congreso Nacional. Es notable la intensificación de la discusión pública de esos asuntos en los últimos años.

La reciente encuesta realizada por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) muestra que una mayoría de los entrevistados considera los destinos de Brasil vinculados a una situación de paz en nuestro entorno. Los incentivos estatales a la industria de defensa brasileña son objeto de un apoyo masivo entre los consultados. No es diferente con el apoyo a la participación de Brasil en operaciones de mantenimiento de la paz.

Debates sobre esos y otros temas son ofrecidos por el Gobierno por medio de la explicitación de las necesidades del área de defensa ante la sociedad, de modo transparente y objetivo. Pasan, así, a formar parte de la agenda pública.

El lanzamiento, en este año, del *Libro Blanco de Defensa Nacional*, cuyo modelo de preparación fue inspirado, entre otros, por la experiencia chilena, sedimentará la creciente participación de la sociedad en los asuntos de defensa.

\* Celso Amorim se desempeña como Ministro de Defensa de Brasil desde agosto del 2011. Además, fue ministro de Relaciones Exteriores bajo la presidencia de Itamar Franco (1993-1995) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011).

En 2012, el Gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff presentará al Congreso Nacional la nueva Política Nacional de Defensa y la nueva Estrategia Nacional de Defensa, exponiendo nuestros principios y objetivos al seguimiento y control de la sociedad. En el mismo sentido, el Plan de Articulación y Equipo de Defensa –PAED– dará racionalidad al uso de los recursos de defensa, compatibilizándolo con la Política y la Estrategia de Defensa. El Plan, de la forma en que está concebido, contribuirá en la coordinación entre las Fuerzas Armadas, a cargo del Estado-Mayor-Conjunto, ampliando la transparencia en la conducción de los asuntos de defensa.

El fortalecimiento de este debate democrático también es una tendencia en los países sudamericanos. La defensa es vista como un interés nacional en nuestras sociedades.

En los últimos años, América del Sur dejó de ser solamente un concepto geográfico y se transformó en una realidad política y económica. Las reuniones esporádicas del pasado dieron lugar a un robusto proceso de integración regional en diferentes niveles.

El nivel más avanzado de la integración en el campo económico y comercial es representado por la experiencia ampliamente exitosa del Mercosur, del cual Chile participa como miembro asociado desde sus orígenes.

Los avances obtenidos gracias a la liberalización comercial conviven, en el Mercosur, con acciones orientadas a la superación de asimetrías entre sus miembros, materializadas, por ejemplo, en el Fondo de Convergencia Estructural del bloque, el FOCEM. El sentido de iniciativas como ésta es el reconocimiento de que la prosperidad y la seguridad de cada uno de nuestros países son inseparables de la prosperidad y de la seguridad de todos.

Es fundamental reconocer que la política de cooperación entre Brasil y Argentina, en las estratégicas áreas energética y nuclear, a partir de mediados de los años 80, dio gran impulso a la integración regional. La Agencia Brasileña-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares –ABACC– sigue siendo una referencia mundial, reconocida como instrumento eficaz y confiable por los foros internacionales. No es casualidad que estos procesos hayan coincidido con la firme implantación de regímenes democráticos en nuestra región.

Recuerdo el acuerdo de cooperación para el uso pacífico de la energía nuclear celebrado entre Brasil y Chile hace diez años, el cual es un importante instrumento para la promoción de la investigación científica y del desarrollo tecnológico entre nuestros países.

Sabemos que estructuras económicas diversas no permitieron que algunos de nuestros vecinos –entre ellos Chile– integrasen plenamente el Mercosur, en especial la unión aduanera. Pero, con la viva conciencia de que el proceso que estábamos iniciando iba más allá de los objetivos comerciales, tratamos, desde sus comienzos, de garantizar un sistema de asociación responsable por amplia liberalización comercial y fuerte proximidad política. Chile y Bolivia fueron los primeros en unirse a los cuatro socios del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay).

Hubo avance significativo en temas relativos a la defensa y seguridad, con iniciativas como la Declaración Conjunta de Argentina, Brasil y Chile sobre la Prohibición Completa

de Armas Químicas y Biológicas, en 1991; y el depósito, prácticamente simultáneo, por esos tres países de los instrumentos de ratificación del Tratado de Tlatelolco en 1994.

Con el tiempo, se establecieron mecanismos de liberalización comercial y proximidad política con los países de la Comunidad Andina, así como con Guyana y Surinam.

El salto cualitativo de la integración regional en el área política fue dado por la creación de la Unasur. Derivada de la voluntad soberana de sus miembros, Unasur afianzó la identidad política sudamericana. Esa maduración de la conciencia que América del Sur pasó a tener de sí misma permitió a nuestros estados ampliar e institucionalizar las acciones en el área de defensa.

Con la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), la integración alcanzó una nueva etapa: además de actividades como la economía y el comercio, América del Sur dispuso de mejores instrumentos para asegurar la continuidad de la paz y de la seguridad. La contribución real, proporcionada hoy por el Consejo de Defensa de Unasur para la solución de tensiones en nuestra región, es conocida de todos.

Seguridad y defensa no escapan a la agenda integradora entre las democracias de nuestra región. Más bien la fundamentan y consolidan. Ya tenemos un Consejo de Defensa de Unasur. ¿Quién sabe si un día –a modo de ejemplo con lo que ocurre en la Unión Africana– tendremos nuestro propio Consejo de Seguridad? De cualquier manera, estoy convencido de que América del Sur está en camino a ser una comunidad de seguridad, en el sentido que el politólogo Karl Deutsch dio a este término: una comunidad de Estados soberanos entre los cuales la guerra es inconcebible como método de solución de controversias.

El diálogo y la negociación –y no el conflicto armado– deben ser el instrumento para solucionar las eventuales disputas en América del Sur. La integración contribuye estructuralmente con ese objetivo, al disminuir o relativizar divergencias y, sobre todo, al internalizar la negociación como un imperativo en las relaciones entre los estados.

En el ámbito del Consejo de Defensa de Unasur, esa aspiración viene siendo concretada por medio de varias medidas. En la I Reunión Extraordinaria del Consejo de Defensa Sudamericano, en noviembre pasado, en Lima, los Ministros de Defensa de Unasur expresamos satisfacción con los avances en la implementación de los procedimientos de aplicación de las medidas de fomento de la confianza y seguridad.

El conjunto de medidas de transparencia y confianza contenido en este documento reforzará el conocimiento mutuo, el entendimiento estratégico y la cohesión política entre nuestros países. La prohibición del uso de la fuerza, así como de la amenaza del uso de la fuerza, entre los estados miembros de Unasur, es uno de los pilares de las medidas de fomento de la confianza. Otro pilar es el compromiso regional con la permanencia de América del Sur como zona libre de armas nucleares.

Realizamos una demanda colectiva a los estados titulares de armas nucleares a que retiren sus declaraciones interpretativas a los Protocolos I y II del Tratado de Tlatelolco. Medidas

como estas, que favorecen la paz en las relaciones entre los Estados de la región y en las relaciones entre los Estados sudamericanos y las potencias nucleares, son centrales en la arquitectura de nuestra comunidad de seguridad.

La transparencia en los gastos de defensa es otro factor que contribuirá decisivamente con el avance de esa agenda de confianza. El papel de liderazgo desempeñado por Chile en esa área es digno de ser mencionado.

La notificación de maniobras y despliegue de militares en la zona fronteriza es otra de las medidas de fomento a la confianza prevista por el Consejo de Defensa Sudamericano. Observo que Brasil informó al CDS la realización de las operaciones Ágata –realizadas el año pasado para el combate a la ilegalidad en el territorio brasileño, en las inmediaciones de las fronteras con Uruguay, Argentina, Paraguay, Bolivia, Perú y Colombia–, e incluso invitó la participación de observadores militares de esos países.

Iniciativas del Consejo de Defensa Sudamericano como el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa y el Curso Avanzado de Defensa atienden a un interés capital de nuestros países: la reflexión autónoma y la producción de conocimiento dirigido a las realidades y a los desafíos de seguridad y defensa de América del Sur. Los análisis y visiones del mundo predominantes en el área de los estudios estratégicos no siempre coinciden con nuestros intereses, objetivos y necesidades. O sea, no corresponden a nuestra realidad.

Nuestra reflexión sobre el papel de América del Sur en el sistema internacional debe estar fundamentada en la identidad democrática y no conflictiva que distingue a nuestra región. La aprobación de los estatutos y del presupuesto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS, en la reciente reunión de Lima, es motivo de satisfacción.

Un medio especialmente eficaz de creación de confianza es el fortalecimiento de la industria y de la tecnología de defensa regionales. Ese es un área en que debemos seguir el ejemplo europeo. Más allá del refuerzo de la capacidad de competir de la industria europea, las iniciativas de integración tecnológica e industrial contribuyeron para enterrar rivalidades arraigadas.

La construcción del carguero-nodriza KC-390, de iniciativa brasileña, pero que cuenta con la participación de varios países, inclusive de América del Sur, es un ejemplo que puede ser imitado. La complementariedad no es el único beneficio de proyectos como éste. Se trata de construir y profundizar la confianza, renovar mentalidades y expandir asociaciones estratégicas.

El desarrollo y la producción de un avión básico de entrenamiento y de un vehículo aéreo no tripulado, incluidos en el Plan de Acción del Consejo de Defensa Sudamericano para 2012, revelan las amplias perspectivas abiertas en esta área. Modernos sistemas de información –en especial la defensa cibernética– generan nuevas oportunidades de cooperación. Debemos explotar al máximo el potencial de la base industrial de defensa sudamericana por medio de iniciativas conjuntas.

El fortalecimiento de la industria brasileña de material de defensa es uno de los ejes de nuestra estrategia nacional y está de acuerdo con la directriz, en ella inscrita, de

estímulo a la integración de América del Sur: “esa integración no solamente contribuirá para la defensa de Brasil, como posibilitará fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. Alejará la sombra de conflictos dentro de la región. Con todos los países se avanza rumbo a la construcción de la unidad de América del Sur”.

Brasil y Chile están unidos por el interés cada vez mayor en lograr el éxito en la integración regional. Disfrutamos de una excelente cooperación en el nivel bilateral, de que son ejemplos el contacto permanente entre nuestras fuerzas terrestres y los ejercicios conjuntos Cruzex y Salitre.

Podemos profundizar nuestro aprendizaje recíproco por medio de cooperación aún mayor en relación a las operaciones de paz. Hemos dado pruebas inequívocas del éxito de nuestro trabajo conjunto en la Misión de las Naciones Unidas en Haití. Apreciamos la sólida sociedad con Chile en la Minustah. Además de la intensa cooperación entre nuestros militares, no puedo dejar de mencionar el excelente trabajo de los Representantes Especiales del Secretario-General de la ONU, Juan Gabriel Valdés y Mariano Fernández.

Coincidimos en la necesidad de una retirada ordenada, estructurada y progresiva de las tropas de las Naciones Unidas de aquel país hermano de modo a asegurar que los haitianos retomen el control de su propio país con democracia y estabilidad.

La visión estratégica que definiendo conjuga la cooperación posible con la disuasión necesaria. En la nueva distribución mundial de poder, caracterizada por la multipolaridad, saber si la cooperación prevalecerá sobre el conflicto aún es una incógnita.

Por lo que hemos visto en los últimos años, la dimensión del conflicto continúa muy presente, aunque se ha podido evitar la confrontación militar directa entre los principales actores.

Una multipolaridad bajo el signo de la cooperación es lo que deseamos. Ante la falta de una expresión más adecuada, yo la llamaría de “multipolaridad orgánica”, en la cual instituciones internacionales representativas y efectivas garantizan un ancla multilateral a las relaciones entre los Estados.

El sistema de seguridad colectiva, regido por un Consejo de Seguridad reformado en su composición permanente y no permanente, y en sus métodos de trabajo, estará en mejores condiciones de inhibir impulsos unilaterales que pongan en riesgo la integridad normativa del sistema internacional. Brasil reconoce el valor de las posturas adoptadas por Chile en esta materia, en particular el claro apoyo a la postulación de Brasil a un asiento permanente.

El mayor mérito de la multipolaridad es el de evitar la formación de hegemonías. Fue lo que ocurrió en cierta medida durante largo período en Europa, cuando prevaleció, con algunas interrupciones, un cierto equilibrio de poder, desde la Paz de Westfalia, a mediados del siglo XVII, hasta el brote de la Primera Guerra Mundial, en los albores del siglo XX.

La multipolaridad, con todo, por sí sola no previene las guerras ni evita que el sistema camine hacia algún tipo de anomia –o, en lenguaje cibernético, no tienda a la entropía.

Tenemos, así, un doble desafío: trabajar por el fortalecimiento de los factores que conducen a la multipolaridad y, al mismo tiempo, buscar asegurar que ésta se apoye crecientemente en normas acordadas por los Estados. En suma, queremos multilateralizar la multipolaridad, haciéndola más equilibrada, más previsible y más justa. Sin embargo, ese escenario benigno puede ser inviabilizado si prevalece el militarismo y la predisposición a soluciones de fuerza.

Algunos hechos y tendencias son causa de preocupación. Seguimos viendo el empleo de la violencia sin amparo en decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Además de acciones unilaterales sin la autorización del Consejo, observamos también la tendencia al uso excesivo de la fuerza, empleada más allá del mandato atribuido por el Consejo de Seguridad y a favor de objetivos no sancionados multilateralmente.

La ausencia de avances concretos en la dirección del desarme nuclear por parte de los Estados titulares de esas armas, en desacuerdo con el intercambio central de concesiones mutuas del tratado de no-proliferación nuclear, es un factor de permanente inestabilidad.

Rechazamos la idea de que los países nuclearmente desarmados representen el principal riesgo a la paz. Al contrario, la manutención y el constante desarrollo de los arsenales nucleares y la continuada prevalencia de la hipótesis de empleo de esas armas en las doctrinas de defensa de los Estados nucleares restan credibilidad a los esfuerzos de no-proliferación.

No contribuyen tampoco con la credibilidad de estos esfuerzos las restricciones al derecho a los usos pacíficos de la energía nuclear, parte esencial del trípode en que se apoya el tratado de no-proliferación nuclear.

América Latina y el Caribe deben ser respetados *de jure* y *de facto* en su estatus de zona libre de armas nucleares. La perspectiva de que esos armamentos puedan ser desplegados en nuestros territorios y en nuestras aguas por parte de Estados de afuera de la región latinoamericana y caribeña es fuente de gran preocupación.

El desgaste de las normas de conducta responsable en las relaciones internacionales se agudiza por la continuidad de situaciones conflictivas en regiones como el Medio Oriente, el Noreste de África y el Noreste Asiático.

Por eso, más allá de la cooperación que nos une, América del Sur debe estar consciente de la necesidad de disuasión al nivel regional. Se aplica a América del Sur lo que siempre suelo decir sobre Brasil: ser pacífico no significa ser desarmado.

Sería ocioso inventariar los vastísimos recursos energéticos, minerales, vegetales, humanos, de agua y de biodiversidad, entre otros, de Brasil y de América del Sur. Lamentablemente, la historia nos enseña que la posibilidad de que los activos de nuestra región se vuelvan objeto de competencia y la codicia internacional no puede ser descartada, por más pacíficas que sean nuestras orientaciones políticas y por más comprometidos que estemos con el diálogo y la negociación como métodos de solución de conflictos.

No podemos excluir que conflictos entre terceros países afecten negativamente nuestros intereses. En un mundo donde hay varios polos de poder y en el que las instituciones

internacionales aún carecen de equilibrio y representatividad plenos, no hay como delegar nuestra defensa. El patrimonio de nuestros países exige defensa.

Por eso, estamos dirigiendo esfuerzos para equipar y adiestrar satisfactoriamente nuestras Fuerzas Armadas. Queremos hacerlo de forma crecientemente integrada con nuestros socios y compañeros de Unasur y, en la medida de lo posible, de América Latina y el Caribe. El reconocimiento de nuestras necesidades disuasivas nos ayuda a preparar nuestras fuerzas de modo que el costo de eventuales agresiones sea prohibitivo. Una política prudente contribuye a evitar la concretización de hipótesis adversas.

Entendemos, también, que en un mundo de grandes bloques, la disuasión, sin perder la dimensión nacional –inherente a la soberanía– exigirá crecientes esfuerzos de coordinación regional. En ese sentido de paz y cooperación –pero sin olvidar la disuasión– la política de defensa y la política externa se alinean en Brasil. En cuanto a la disuasión, queremos desarrollarla de forma compartida con América del Sur. Reconocemos en Chile un papel central en esos esfuerzos.

*El Libro Blanco de Defensa Nacional* tendrá el beneficio adicional de ampliar la confianza entre Brasil y sus socios, reiterando los propósitos que orientan nuestra política y nuestra estrategia. El conocimiento mutuo, la confianza y la conciliación son la base de la comunidad de seguridad que Brasil desea ver construida en América del Sur. No podríamos dar mejor contribución –y mayor ejemplo– para la estabilidad y prosperidad de un mundo multipolar.

La amistad entre Brasil y Chile ha producido resultados notables en las últimas décadas. Alcanzamos niveles excepcionales de relación en los planos político, económico y comercial. Logramos importantes progresos en el área científica y tecnológica. Contamos con el inestimable apoyo de Chile a las actividades antárticas brasileñas.

Ha llegado el momento de avanzar la cooperación en defensa al nivel de las demás áreas de nuestra relación bilateral. Brasil y Chile tendrán mucho que ganar. Y también ganará la integración de América del Sur, en un marco de paz y cooperación.

