

■ POLÍTICA EXTERIOR HACIA ZOPACAS: LOS CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL EN LA RECONFIGURACIÓN DE LA AGENDA DE DEFENSA Y SEGURIDAD REGIONAL¹

POR CRISTIAN REYES²

Resumen: El presente trabajo se propone indagar cómo la República Federativa de Brasil y la República Argentina se posicionan ante la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, en una coyuntura signada por el extractivismo de recursos naturales vernáculos y la ostentosa presencia militar de potencias extra atlánticas en la región. En este sentido, resulta importante observar cómo Brasil y Argentina se fueron relacionando con las potencias extrarregionales en el armado de la seguridad suratlántica en los últimos años, fundamentalmente en los vínculos bilaterales con Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Asimismo, tratará de abordar la relación birregional de ambos actores respecto a sus pares ribereños del continente africano, enfatizando en los alcances de la política exterior.

Palabras claves: Argentina – Brasil – Atlántico Sur – Política Exterior – Seguridad – Defensa - Cooperación

INTRODUCCIÓN

Como organización consultiva de carácter transcontinental y multilateral, ZOPACAS quedó constituida a propuesta de Brasil - y apoyo de Nigeria - el 27 de octubre de 1986 tras la resolución 41/11 de la Asamblea General de Naciones Unidas³. Configurada bajo un contexto internacional signado por los últimos estertores de la Guerra Fría y la cercana finalización de la Guerra de Malvinas, la zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur buscó un resguardo para evitar una posible conflagración regional en el conflicto de tendencias bipolares.

Integrada por 24 países ribereños que comparten intereses comunes en ambas márgenes del Atlántico Sur, fue inicialmente fundada para promover el mantenimiento de la Paz y Seguridad en la región y para incentivar la cooperación entre estados que bordean el océano. ZOPACAS alcanzó relevancia por su denodada insistencia en mantener la zona libre de la proliferación de armas nucleares; como así también en lo atinente a la reducción de la presencia militar de las potencias extrarregionales.

La necesidad de configurar una foro de protección y preservación que detente mayores niveles de seguridad en el Atlántico Sur, encontró mayor sustento a raíz del descubrimiento de una alta presencia de hidrocarburos en Brasil y Angola, lo cual permitió que ambos estados se afirmaran como actores de relevancia en el concierto global. De esta manera, mientras la región adquiría importancia estratégica en materia hidrocarburífera y las tensiones del conflicto Oeste-Este seguían su cauce, se producía una constante milita-

¹ El presente trabajo fue presentado para la materia América Latina en las Relaciones Internacionales de la carrera Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP.

² Cristian Reyes es licenciado en comunicación social (UNLP) y es alumno de la Maestría en Relaciones Internacionales (UNLP).

³ La resolución de la Asamblea General abarcaba cuatro áreas: el desarrollo socio-económico, el medio ambiente, la paz y seguridad, la emancipación de Sudáfrica y sus territorios coloniales.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

rización en la zona; las potencias occidentales en apoyo al *apartheid* en Sudáfrica y en torno a las Islas Malvinas, reconfiguraban el escenario y obligaban a los actores ribereños del Atlántico Sur a crear mayores condiciones que procurasen proteger los intereses comerciales por vía marítima.

La resolución 41/11⁴ de la Asamblea General, apoyaba:

... la posición de mantener el Atlántico Sur fuera de la confrontación Este-Oeste a través de la no militarización de la región y, exhortaba a los estados militarmente importantes a la reducción eventual de una fuerza militar, la eliminación de la presencia nuclear y la definición de mecanismos para intensificar la cooperación, la seguridad, la paz y el desarrollo (Lechini 2006; en González 2007).

El inicio de la última década del siglo XX, marcada por la consolidación de Estados Unidos como hegemón y la implementación del Consenso de Washington⁵, encontró a Brasil con una agenda exterior más cercana y profusa hacia los países ribereños del continente africano, y a la Argentina en una relación pendular con el Reino Unido que transitaba entre la resistencia a la militarización, mediante una fuerte reivindicación por la Causa Malvinas en foros internacionales, y la reanudación de las relaciones bilaterales con los acuerdos de Madrid I y II⁶.

En tanto, los países africanos de relevancia en la región se encontraban en una situación de constante cambio e incertidumbre. Se temía la extensión de la guerra civil angoleña; las implicancias del desmantelamiento del *apartheid* y derogación de sus leyes segregacionistas eran difusas, y la independencia de Namibia estaba en ciernes. Pese a esa coyuntura, el proceso de mediana estabilidad a corto plazo se orientaba a la profundización de vínculos transcontinentales con Brasil.

Según González (2007), Brasil:

...tenía un doble propósito general en África, por un lado sustituir a las ex potencias coloniales con una fuerte presencia política y económica y, por el otro, proyectar al Brasil como una nación fuerte entre los países en desarrollo. La ZOPACAS sería nuevamente para Brasil un marco excelente en la definición de un régimen de coordinación política.

⁴ Contó con 124 votos a favor, ocho abstenciones y el voto en contra de Estados Unidos. Los Estados que formaron parte inicial de la misma fueron: Angola, Argentina, Benin, Brasil, Camerún, Cabo Verde, Congo, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Gabón, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Nigeria, República Democrática del Congo, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Togo y Uruguay.

⁵ Se denominó como Consenso de Washington al conjunto de fórmulas económicas neoliberales que fueron impulsadas por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos), durante la década del '80 y '90 para abordar la crisis económica en Latinoamérica, África y Asia.

⁶ Los Acuerdos de Madrid I y II fueron firmados en octubre de 1989 y febrero de 1990, respectivamente. Fueron suscriptos por las delegaciones de la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; la Delegación argentina fue presidida por el Embajador Lucio García del Solar, Representante Especial del Gobierno, y la Delegación británica por Sir Crispin Tickell, Representante Permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas. Ambos acuerdos, si bien regularon las relaciones políticas, económicas, diplomáticas y militares, consolidaron la política de ocupación colonial sobre los territorios vernáculos y aseguraron tanto el extractivismo como la explotación de los recursos naturales, energéticos e ictícolas de la República Argentina.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Durante los años noventa, actores de peso en la región como Brasil, Argentina y Sudáfrica mostraron mayor interés en la vinculación naval birregional y fueron anfitriones en sendas reuniones: Brasilia (1994), Sommerset West⁷ (1996) y Buenos Aires (1998). De esta manera, a partir de 1995 se vislumbró un nuevo contexto diplomático que incluyó ejercicios navales combinados⁸. (Lechini, 2019)

Luego de diez años promisorios en donde los estados ribereños de mayor relevancia a ambos lados del Atlántico Sur mancomunaron esfuerzos para garantizar los elementos fundacionales de ZOPACAS, el foro consultivo entró en un estado de parálisis institucional. Benín era el país elegido para ser el próximo anfitrión de la Sexta Reunión Ministerial para el año 2000, en donde se inscribiría un programa provisional de cara a los desafíos del siglo XXI.

En palabras de González (2007):

...la paralización de las Reuniones Ministeriales y las resoluciones en Naciones Unidas que paralizaron a la ZOPACAS vinieron de la mano de las crisis económicas de los miembros sudamericanos de la zona. Por otro lado uno de los países más interesados en la zona, Angola, estaba abocado a la resolución de su conflicto interno. La interrelación multilateral de baja intensidad entre los miembros estaba camino a la extinción.

Ahora bien, luego de esta sucinta introducción, resulta interesante reparar en la reformulación que adquirió la zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur a partir del año 2007 en un marco de modificación en el orden global, en donde el garante sistémico - Estado Unidos - entra en una etapa de transición, y la reconfiguración de espacios de enorme relevancia geopolítica adquieren valor estratégico desde la internacionalización de los recursos naturales, económicos, energéticos y alimenticios.

La nueva era de ZOPACAS, denominada como “reemergencia” y “renacimiento” (González, 2007; Palacios, 2018), propuso un nuevo involucramiento de los actores ribereños de peso en la región. El Atlántico Sur, como espacio marítimo en términos geopolíticos, alcanza tres dimensiones para su análisis disciplinar: “como recurso, como espacio de comunicación e intercambio y como espacio de dominio” (Altieri, 2020: 68), combinados en una permanente disputa por la proyección de poder en un escenario multipolar.

En este sentido, el Atlántico Sur puede ser visto como un “remanso estratégico” (Abdenur y De Souza Neto, 2013:170, en *Ibid.*) en donde las potencias extrarregionales detentan una presencia consolidada en materia de recursos duros como base para su proyección de dominio y control estratégico. En este punto, ZOPACAS como zona de cooperación en seguridad y defensa para contrarrestar la militarización en clave neocolonial y asegurar tanto las vías de comunicación como el comercio marítimo, alcanza un nuevo enfoque desde la esfera de influencia birregional⁹.

⁷ Sudáfrica se incorporó en la Cumbre de Brasilia de 1994, lo cual incrementó el prestigio de la organización y supuso el final de su proceso de constitución.

⁸ En mayo de 1995 se realizó la operación combinada Atlasur II con ejercicios navales frente a las costas de Ciudad del Cabo. A partir de entonces se sucedieron los siguientes operativos: en 1999, Atlasur IV, en Brasil; en 2002, Atlasur V, en Sudáfrica; en 2006, Atlasur VI en Montevideo; en 2008, Atlasur VII, en Sudáfrica; en 2010, Atlasur VIII, en Argentina; en 2012, Atlasur IX, en Montevideo en 2014, Atlasur X en Brasil y en 2018, Atlasur XI en Sudáfrica (Lechini, 2019: 111).

⁹ El Atlántico Sur cubre una extensa zona costera de tres continentes: África, América del Sur y la Antártida. Por ese espacio geográfico circula buena parte del comercio mundial. Unos 200.000 barcos surcan anualmente sus aguas transportando minerales, petróleo, carbón, cereales, carnes y productos manufacturados. Entre ellos el 80% del petróleo que abastece a Europa Occidental y el 40% de las importaciones de los Estados Unidos. La importancia del área marítima ocupada por Gran Bretaña se entiende como ruta de transporte comercial o de fuerza militar; como área de proyección

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

En consonancia, los descubrimientos de recursos naturales en las plataformas continentales de países ribereños de ambas costas, como por ejemplo las grandes reservas energéticas del Pre Sal en el litoral de San Pablo en Brasil, la riqueza de la Plataforma Continental Argentina, el auge de los caladeros de pesca que revalorizaron la internalización del área generando nuevos polos de crecimiento económico, y la demanda de crudo en el Golfo de Guinea¹⁰, coadyuvaron a la reinauguración de reuniones ministeriales de ZOPACAS a los fines de ejercer presencia, control y unidad en la relación transcontinental.

En este marco, durante 2007 se llevaron a cabo tres talleres preparatorios para elaborar la declaración final de la VI Reunión Ministerial con sede en Luanda, Angola¹¹. La Declaración de Luanda y su Plan de Acción tuvo el mismo objetivo metodológico que el abordado en el taller preparatorio de Buenos Aires, en donde alcanzó mayor preponderancia la innovación en el uso sustentable de recursos genéticos marítimos, la regulación en el marco del Derecho del Mar de la pesca ilegal no documentada y no registrada, y la inclusión de un apartado sobre la Cuestión Malvinas (González, 2007).

En la VII Reunión Ministerial llevada a cabo en Montevideo, Uruguay (2013), la Declaración Final vuelve a remarcar la influencia argentina en el acompañamiento de los estados ribereños al reclamo histórico por Malvinas; en palabras de Lechini (2019: 121):

...se consiguió que los Estados miembros de la Zona acompañen el reclamo argentino, convocando a la reanudación de las negociaciones entre los gobiernos afectados y se reafirmó la resolución 31/49 de la Asamblea General. En este contexto, se vio con preocupación el desarrollo de actividades ilegítimas de exploración de hidrocarburos en la zona en disputa, así como el refuerzo de la presencia militar del Reino Unido en la zona, en violación de la resolución 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En base a lo abordado, resulta pertinente preguntarse hasta qué punto ZOPACAS surtió un efecto de “reemergencia”, “renacimiento” o “renovación” como foro de cooperación multilateral transcontinental, teniendo en cuenta el desempeño institucional en materia de seguridad y defensa en base a la reconfiguración del escenario internacional; más aún si se toma en cuenta el Plan de Acción de Montevideo y la puesta en funcionamiento de un sistema de defensa en pos de la soberanía marítima de la región, sin dejar de soslayar que la Declaración Final de dicha reunión contó con la presencia, por primera vez, de Ministros de Relaciones Exteriores que representaban a los Ministerios de Defensa de actores claves como Brasil, Angola, Sudáfrica, Argentina y Nigeria¹².

Finalmente, en la VIII Reunión Ministerial llevada a cabo en la ciudad de Mindelo, Cabo Verde (2015), los 24 miembros del foro sentaron las bases para promover las áreas de cooperación birregional, especialmente en materia de seguridad y transporte marítimo; la investigación oceanográfica también resultó ser un

de poder militar sobre el territorio continental y antártico y como fuente de recursos. Argentina es el octavo territorio del mundo, pero la Plataforma Continental Argentina es la segunda sólo superada por Australia. (Cámara de Diputados, Proyecto de Resolución: 29/11/2018).

¹⁰ La región cubre alrededor del 40% por ciento de la demanda de petróleo de Europa y cerca del 30% de la demanda de Estados Unidos.

¹¹ Los talleres preparatorios se llevaron a cabo en Nueva York (fue dividido en dos módulos, uno sobre cooperación económica y el otro con foco en la paz y la seguridad); en Montevideo (tuvo dos puntos de agenda relacionados con la prevención del crimen y su combate y las Operaciones de Paz); y Buenos Aires (se abordó la pesca ilegal no documentada y no registrada, y el uso sustentable de los recursos genéticos marítimos; temas de gran relevancia para todos los miembros de la zona).

¹² Este dato resulta de suma relevancia en el marco de proyección estratégica que toma ZOPACAS ante el advenimiento de un cambio sistémico que pone al Atlántico Sur como zona de disputa geopolítica y geoeconómica.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

punto nodal en virtud de la preservación y protección de los recursos naturales e ictícolas ante la denodada presencia militar de las potencias extrarregionales, sumado a los delitos de piratería y crimen organizado.

ARGENTINA: ENTRE LA AUTONOMÍA PENDULAR Y EL ACOPLAMIENTO

Desde la creación de ZOPACAS, la República Argentina ha experimentado oscilaciones en la toma de decisiones de su agenda externa que no le han permitido afianzar una política uniforme en materia de seguridad y defensa, más allá del reclamo perenne por la Cuestión Malvinas. Además de ciertas iniciativas en materia de cooperación en denuedo de acciones políticas y diplomáticas en el campo de la protección ambiental, la desnuclearización y la resolución pacífica de las controversias, la Argentina no ha podido consolidar ferientemente sus lazos con los países africanos para favorecer su posición en el Atlántico Sur, siendo ésta de vital importancia para sus intereses nacionales.

Según Lechini (2019: 108), las políticas pendulares de los distintos gobiernos han moldeado comportamientos inconsistentes:

Argentina ha tenido un bajo perfil en la Zopacas, siguiendo las actuaciones de Brasil, debido a su relativamente escaso interés en las cuestiones marítimas del Atlántico Sur y en los países de la costa occidental africana. Solo la reivindicación por la soberanía de las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur – cuestión constante en la PEA – y temas sucedáneos como el cuidado de los recursos de la zona y el desarme regional, aparecen como el incentivo más importante para justificar su participación. Promover una Zopacas libre de armas y submarinos nucleares, el control de la pesca, la explotación de hidrocarburos y la promoción de un medio ambiente seguro forman parte de la agenda externa argentina, tocando directamente la disputa por las islas y la presencia británica. Sin embargo, la atención puesta en estos temas muestra un movimiento pendular, en función de los diferentes gobiernos y de los cambios sistémicos.

La coyuntura signada por las reminiscencias de la guerra de Malvinas y la cercana fragmentación de la Unión Soviética, encontró al gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) cercano al organismo consultivo, de reciente creación¹³, a los fines de establecer una postura de diálogo bilateral con el Reino Unido dejando de lado la disputa de la soberanía; mientras contaba con el apoyo de los países latinoamericanos, el gobierno radical se ciñó a las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, postura que el Reino Unido desestimó en clara afrenta al Derecho Internacional.

Con la llegada de Carlos Menem al gobierno (1989-1999), y una reorientación al orden de occidente, la agenda externa penduló entre las “relaciones carnales” con los Estados Unidos y una “política de seducción” hacia los británicos, inaugurando un período de relacionamiento trilateral, en donde los *kelpers* formaban parte de las negociaciones. De esta manera, la Argentina minimizó el alcance geoestratégico del Atlántico Sur y sus zonas de influencia, adrentándose en la firma de convenios y concesiones tan desfavorables como leoninos para los intereses vernáculos de la república¹⁴.

¹³ El organismo quedó constituido el 27 de octubre de 1986.

¹⁴ Gran Bretaña y Argentina firmaron convenios que implicaban contratos, inversiones, licencias de pesca, sin abordar la cuestión de la soberanía, dando ventaja geopolítica a una potencia que es miembro permanente del Consejo de Seguridad, miembro de la OTAN, la cual ignora sistemáticamente las recomendaciones de la ONU. La denominada “política de seducción”, que además incluía el envío de obsequios y cartas a los habitantes de las islas, no impidió a los británicos

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Este viraje experimentado por la alta política del menemismo, evidenció un claro acoplamiento relacional en sus vínculos hemisféricos y atlánticos, en donde el orden imperativo de Washington marcó una hoja de ruta. En este sentido, y en palabras de Russell y Tokatlian (2009: 229):

El acoplamiento se caracteriza por un plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como regional. Procura una participación activa en la creación y el mantenimiento de regímenes internacionales en sintonía con la posición de Washington, particularmente en cuestiones sensibles vinculadas a la seguridad global. Apoya de modo distante la integración económica regional siempre y cuando no produzca una disrupción al proceso de constitución de un área de libre comercio hemisférica. En términos políticos y culturales, la relación con los países vecinos es un tanto más relevante, aunque no es objeto de un despliegue diplomático significativo: el norte de la política exterior es Washington. El modelo económico es marcadamente ortodoxo y se ordena, en términos generales, en torno a los lineamientos del así llamado “Consenso de Washington”. Presume que las fuerzas del mercado más que la acción del Estado posibilitan una inserción más dinámica y fructífera del país en el sistema mundial. Además, acepta las reglas fundamentales del orden económico y financiero internacional y confía plenamente en los dividendos continentales de una eventual área de libre comercio hemisférica. En esencia, defiende el statu quo del orden global, concibe a Estados Unidos en términos de aliado y mantiene una marcada indiferencia frente a la región.

Este acoplamiento para el alejamiento tuvo mayor énfasis durante el primer lustro del gobierno peronista, en donde también se priorizó una agenda de acercamiento con el Reino Unido en materia de política exterior bajo la fórmula del “paraguas de soberanía” respecto a la Cuestión Malvinas. En este sentido, resulta dable remarcar el comportamiento pendular de la República Argentina luego de la reunión llevada a cabo en Sudáfrica (1996), en donde discursivamente se priorizaba la inserción hacia la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur, pero en la práctica había una política de doble rasero.

En la sesión inaugural del 51° período de sesiones ordinarias de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 23 de setiembre de 1996, el canciller Guido Di Tella abogó por el inicio “de una nueva era en el Atlántico Sur” basada en la cooperación y en la eliminación de tensiones, haciendo alusión a las dilaciones en la resolución de la disputa de la soberanía sobre las Islas. Di Tella puso énfasis en el “natural interés de la Argentina en el Atlántico Sur” que se refleja en la participación de la “zona de paz y cooperación de la región” (Lechini, 2019: 118).

Años después, más precisamente el 14 de julio de 1999, las Delegaciones del Reino Unido y la República Argentina, emitieron una nueva Declaración Conjunta y Acuerdo por Canje de Notas, en donde ambas Partes acordaron el establecimiento de conexiones aéreas adicionales entre las Islas Malvinas y terceros países, dando lugar a un nuevo capítulo en detrimento de la soberanía argentina¹⁵.

iniciar la exploración y explotación de petróleo unilateral en áreas adyacentes al archipiélago de Malvinas desestimando la posición del gobierno argentino (Tanus, Villareal, 2021: 7).

¹⁵ En esta Declaración Conjunta fueron acordados tres puntos: Acceso y Servicios Aéreos, para la reanudación de vuelos civiles regulares entre Chile y las Islas Malvinas operados por LAN Chile; Pesca, para el mantenimiento y conservación de los recursos ictícolas del Atlántico Sur en un programa de cooperación mutua; y Fomento de la confianza, para profundizar la reconciliación y el entendimiento mediante la construcción en el cementerio argentino de un monumento a los caídos y a la remoción de las minas terrestres. La Delegación argentina fue presidida por el Ministro de Relaciones

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

El efímero y tumultuoso gobierno de la Alianza al mando de Fernando de la Rúa (1999-2001), si bien continuó con una política similar a la desplegada por el menemismo, dejó de lado las negociaciones trilaterales con los *kelpers* y solo se abocó a una relación bilateral con el Reino Unido. Con la llegada del nuevo milenio y un orden internacional atravesado por los ataques del 11 de septiembre y la guerra contra el terrorismo, liderada por los Estados Unidos, la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur entró en un período de estancamiento e incertidumbre.

El ascenso de Néstor Kirchner a la primera magistratura (2003-2007) trajo una reconfiguración en la política exterior de la República Argentina, la cual fue más asertiva en materia de cooperación y más cercana al multilateralismo, inaugurando un período de mayor autonomía en rededor de organismos regionales; política que también fue profundizada en los mandatos de Cristina Fernández (2007-2015). Para Lechini (2019: 120):

Con las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, la Argentina realizó un cambio de dirección en la orientación del gobierno y en la política exterior recuperando la mirada hacia la región latinoamericana y el Sur Global. Asimismo, se retomó el camino desandado por la recuperación de la soberanía sobre las islas Malvinas, que fue convertido en una política de estado al llevar el tema como un punto nodal de la agenda externa, e insistiendo en buscar el mayor apoyo en todos los foros posibles.

En este sentido, el proyecto Pampa Azul¹⁶, inaugurado bajo el segundo mandato de Cristina Fernández (2011-2015) como estrategia de Defensa integral que presupone la investigación científica, económica y territorial, reactivó el interés y reflejó una preocupación manifiesta sobre la pérdida de recursos naturales argentinos en el Atlántico Sur, entendiendo a ZOPACAS como un foro de discusión indispensable para la preservación de los intereses marítimos, como puede vislumbrarse en los libros Blancos de Defensa (2010¹⁷ y 2015¹⁸), y en la Directiva de Política de Defensa Nacional (2014).

Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Guido Di Tella, y la Delegación del Reino Unido por el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y del Commonwealth, Robin Cook

¹⁶ La Ley PROMAR (Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos), dio nacimiento al proyecto Pampa Azul con un fondo inicial de 250 millones pesos. El proyecto apunta a la promoción de la investigación científica en la plataforma continental argentina y a la preservación y utilización de manera sustentable de los bienes naturales; procura formar recursos humanos para el manejo y la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas marinos; apunta a crear una cultura de mar en el país y a fortalecer el crecimiento de las industrias asociadas en cinco áreas prioritarias: el Banco Burdwood/Área protegida Namuncurá; el Agujero Azul/Talud Continental; el Golfo San Jorge; las Islas Subantárticas (Georgias y Sándwich del Sur); y el Sistema Fluvio-Marino del Río de la Plata. Participan en su estructura organizacional para el desarrollo, los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Defensa; de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; de Turismo y Deportes; de Seguridad; como así también el de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹⁷ El prólogo del Libro Blanco de Defensa del año 2010, advierte que cualquier agresión externa contra un país de la región en búsqueda de sus recursos afecta también los intereses estratégicos de nuestro país, entendiendo a Suramérica como una tierra de potencialidades humanas, culturales y de enormes riquezas naturales. En este aspecto, se detalla que América del Sur tiene el 44% de la reserva natural de agua del planeta; el 25% de las tierras agrocultivables y el 26%, aproximadamente, de las reservas de hidrocarburos fósiles, entre gas y petróleo. Para ello, las Fuerzas Armadas deberán estar alertadas al desafío de su protección soberana, que es el de toda la región (LBD 2010, en Bertero, 2020: 151).

¹⁸ En el Libro Blanco de Defensa del año 2015, la Doctrina de Defensa de los Recursos Naturales alcanzó un tono más concreto en el sentido de repelar agresiones militares estatales externas para salvaguardar la soberanía, independencia

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

El desembarco de la coalición política denominada “Cambiamos” en el escenario nacional el 10 de diciembre de 2015, moldeó un nuevo, pero no vetusto, paradigma de la conducción partidaria en la República Argentina. Con una construcción discursiva confrontativa y tendiente a desligarse de conducciones anteriores, el movimiento liderado por Mauricio Macri sentó las bases de una corriente persuasiva que trató de acomodarse a los órdenes globales del sistema internacional, donde el interés nacional estaría puesto en la colaboración con los Estados Unidos y sus aliados, especialmente con el Reino Unido, minimizando los reclamos soberanos por los recursos y la presencia militar de las potencias extratlánticas.

En este contexto, el Acuerdo Foradori – Duncan¹⁹ de 2016, aglutinó elementos discursivos y decisorios en pos de un acoplamiento al orden internacional liderado por la hegemonía occidental. El abandono de la Cuestión Malvinas como política de Estado en referencia al reclamo legítimo por la soberanía nacional de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, espacios marítimos e insulares correspondientes, como lo manifiesta la Disposición Transitoria Primera de la Constitucional Nacional, devolvió a la República Argentina a un escenario desfavorable en materia de soberanía al reafirmar los acuerdos de Madrid I y II, sellados durante el gobierno de Carlos Menem.

Dicho acuerdo, devenido en “Comunicado Conjunto”, permitió el desembarco de empresas transnacionales de capital foráneo en detrimento no sólo de la integridad territorial sino de la conservación, preservación y explotación de los recursos naturales pertenecientes al área marítima, reinaugurando una política de desmalvinización en clave neocolonial que aumentó considerablemente la militarización del Atlántico Sur a los efectos de establecer un poder de disuasión que garantice la viabilidad de los acuerdos.

En este sentido, y tirando por la borda la resolución 41/11 que da nacimiento a ZOPACAS, los ejercicios militares han sido constantes en el Atlántico Sur, en donde pueden verse bases militares tanto en las islas Ascensión y Tristán da Cunha como en las Islas Georgias y en Isla Soledad (Monte Agradable), donde está apostada la denominada “Fortaleza Malvinas”²⁰.

y autodeterminación de la nación, tanto en su integridad territorial como en la protección de sus recursos estratégicos. En este sentido, se trató la cuestión del posicionamiento estratégico de Argentina en el escenario internacional de la defensa, dado que una de las variables que podría llegar a generar conflictos interestatales estaría en la revalorización de los recursos naturales estratégicos, y al encontrarnos en un contexto de relativa escasez de recursos vitales no renovables y escasos, como los hidrocarburos, los minerales estratégicos, los alimentos y el agua dulce, su demanda implicaría serios intentos de apropiación de éstos, de sus rutas comerciales y/o de los territorios en donde se ubican en grandes cantidades y de fácil accesibilidad. Por ello, se instó a pensar la situación principalmente en términos geopolíticos y a preservar y proteger las zonas geográficas poseedoras de estos recursos, estableciendo mecanismos o instrumentos de cooperación (Bertero, 2020: 152).

¹⁹ El martes 13 de septiembre del año 2016, el Ministro de Estado para Europa y las Américas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Commonwealth británica, Sir Alan Duncan, y el Vicecanciller de la Nación, Carlos Foradori, luego de mantener una reunión en temas de agenda bilateral, firmaron lo que a la postre se conoció como el “Acuerdo Foradori – Duncan”. El acuerdo contó con la inclusión de 10 apartados, entre ellos: Consultas Políticas de Alto Nivel; Lucha contra la Corrupción y el Crimen Organizado; Ciencia y Tecnología, DDHH y Cuestiones de Género; Arte, Cultura, Educación y Deportes; Comercio e Inversiones; G20; OCDE; Seguridad Internacional y Defensa; Crisis de los Refugiados; y Atlántico Sur.

²⁰ Fue desplegada estratégicamente por la corona Británica y la OTAN en Monte Agradable dada su condición indispensable para el desplazamiento de aviones y helicópteros, su equipamiento tecnológico, compuesto por una Unidad de Comunicación Conjunta como base de control y espionaje, y por su complejo de aguas profundas para submarinos nucleares de la Royal Navy. Actualmente, la fortaleza cuenta con alrededor 1.500 efectivos, 57 hangares entre normales y reforzados, naves de combate avanzado Eurofighter Typhoon, un Hércules C-3, helicópteros Sea King HAR.3, CH.47 Chinook y Griffin Bell 412EP, un destructor HMS Edinburgh, un buque de guerra HMS Dauntless, un buque patrullero HMS

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Actualmente, bajo la administración de Alberto Fernández, es dable remarcar que la República Argentina viene llevando a cabo una política tendiente a la recuperación de la senda implementada por el proyecto Pampa Azul. El lanzamiento del Fondo Nacional de Defensa (FONDEF)²¹, sumado a la activación del Comando Conjunto Marítimo²² y la incorporación de patrulleros oceánicos como el ARA Bouchard, ARA Piedrabuena y ARA Storni, para proteger las riquezas vernáculas de los espacios marítimos correspondientes, dan una muestra de ello.

Sin embargo, el caudal de inconvenientes suscitados por políticas de acoplamiento al orden occidental y al capital transnacional foráneo, aún conlleva un largo camino por resolver. ZOPACAS, en este sentido, no debería ser descuidado por la República Argentina. Según Lerena (Saeeg, 4/11/ 2020):

... tenemos al menos tres problemas: el primero, hay que desactivar esas cesiones (Acuerdos de Madrid, Nueva York y Foradori-Duncan); el segundo, los británicos tienen ocupado militarmente 1,6 millones de km² de la ZEE Argentina y dentro de él a los Archipiélagos de Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y están en una situación geopolítica de prevalencia respecto a la parte meridional del Atlántico Sur, la Antártida y el Estrecho de Magallanes y, el tercero, hay que recuperar un millón de toneladas de productos pesqueros que se capturan en forma ilegal (INDNR) con o sin licencia británica en el Atlántico Sudoccidental. No parece que, en esta situación, la Argentina pueda desatender este importante foro, la más importante convención sur-sur.

BRASIL: ¿DE LA CONVERGENCIA A LA AQUIESCENCIA?

Como impulsor del foro, y en su condición de pivote geopolítico extrarregional²³, Brasil se configura como el país más determinante y estratégico de la región. Su posición en un espacio vincular de privilegio en el orden relacional global y su fuerte acervo marítimo, lo lleva a ejercer una influencia natural y naval de

Forth, un submarino HMS Talent, sistemas de defensa aérea Rapier FSC, radar de vigilancia Dagger y Blindfire; sumado a misiles portátiles Starstreak y Javelin, vehículos Land Rover, piezas de artillería ligera de 105 y 155 mm, morteros de 81 mm y misiles antitanque LAW-80. (Luzzani; 2012).

²¹ La Ley 27.565, que da origen al Fondo Nacional de la Defensa, fue promulgada el 1° de octubre de 2020 y se propone financiar el proceso de reequipamiento de las Fuerzas Armadas Argentinas perfilando un nuevo horizonte para la defensa nacional en un contexto global de incertidumbre y volatilidad. En este aspecto, la ley busca optimizar los recursos operativos para focalizar el avance tecnológico de vanguardia en un escenario que plantea la búsqueda permanente de zonas de influencia que garanticen la sustentabilidad de recursos geoestratégicos, coadyuvando a fortalecer capacidades para garantizar ventajas estratégicas, maximizando recursos en base a la comunicación estratégica, la inmediatez en la respuesta y el desarrollo tecnológico.

²² Mediante la Resolución 2021-244-APN-MD, del 23 de febrero de 2021, la Secretaría de Asuntos Militares dispuso la creación del Comando Conjunto Marítimo (CCM), dependiente del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Según lo establece la normativa, la misión del CCM será la de conducir las operaciones de vigilancia y control de los espacios marítimos y fluviales en forma permanente, a fin de contribuir a la preservación de los intereses vitales del país; y la de coordinar las diferentes actividades de vigilancia y control de los espacios marítimos, brindando así una mayor eficacia al Estado Nacional.

²³ En los años noventa surge en Estados Unidos el concepto de *pivotal states*, que prevé privilegiar las relaciones con países en desarrollo que tengan importancia estratégica tanto para la seguridad regional como para la global. Entre estos países se encuentran Brasil y México, como anclas de estabilidad en América Latina (Guzmán, 2014: 251).

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

enorme relevancia en lo político y económico, siendo el Atlántico Sur un espacio de vital trascendencia para sus intereses nacionales.

La apuesta de Brasil en materia de cooperación y defensa radica en establecer su *status* como potencia militar dominante en la región, por lo cual ha sostenido un gasto militar constante, logrando un desarrollo tecnológico en el enriquecimiento de uranio que le ha permitido modernizar la estructura física militar, pudiendo incorporar recursos disuasorios que le permiten contrarrestar intervenciones de potencias extrarregionales que buscan mayor proyección en el continente, detentando así un control integral de sus recursos naturales estratégicos (Flemes y Radseck, 2012: 216, en Guzmán, 2014).

Durante la presidencia de José Sarney (1985-1990), Brasil asumió un rol como potencia regional y garante de la seguridad conosureña ante embates de militarización del orden occidental. La constitución de ZOPACAS durante el lustro de Sarney, coadyuvó a “blindar” el Atlántico Sur de iniciativas foráneas - la OTAS²⁴ es un ejemplo de ello - y permitió un mayor acercamiento y reconocimiento de los estados ribereños del continente africano. Según Lechini (2006: 198):

El gobierno de Sarney tuvo gestos y políticas y participó en reuniones y programas de la SADCC [Conferencia de Coordinación del Desarrollo del África Meridional] que indicaban el compromiso brasileño con el proyecto africano de lograr un África libre del apartheid y de los regímenes de segregación y dominación ilegal. Paralelamente, con la iniciativa de la ZPCAS Brasil enterró cualquier posible aspiración de militarizar el Atlántico Sur. Fue el único país del Cono Sur latinoamericano que no aceptó la propuesta de creación de la OTAS, porque consideraba el tratado inocuo en situación de guerra sin el concurso de EE.UU., y perjudicial en tiempos de paz, por la reacción negativa de África Negra y particularmente de las ex colonias portuguesas, con las que mantenía muy buenas relaciones.

Ya entrada la década del noventa, y luego de la presidencia infructuosa de Fernando Collor de Mello²⁵ (1990-1992), quien terminaría siendo destituido, su vicepresidente, Itamar Franco, asumió como nuevo inquilino en el Palacio de Planalto. La presidencia de Franco (1992-1994), se caracterizó por rubricar lazos con distintos países africanos, principalmente con la flamante Sudáfrica democrática de Nelson Mandela, con la cual restableció relaciones diplomáticas y entabló negociaciones bilaterales, dando el puntapié para afianzar la cooperación en materia económica y comercial, seguridad y defensa, y medioambiente.

Durante el breve mandato de Franco, Brasilia (1994) fue la sede de la III Reunión Ministerial del organismo, en la cual se adoptaron cuatro declaraciones y un esbozo de creación del Comité Permanente de la ZOPACAS. Dicho Comité se estableció como un mecanismo intersesional de seguimiento, cuyo objetivo fue el de coordinar el seguimiento de las decisiones adoptadas por sus miembros, asegurando la continuidad del diálogo intrazonal (Castelli y Aouad, 1998).

²⁴ La Organización del Tratado del Atlántico Sur fue una iniciativa concebida por Alexander Haig, secretario de Estado de los Estados Unidos, que tuvo como propósito reunir a los regímenes de derecha de Sudamérica junto a la Sudáfrica subyugada por el *apartheid*, en una alianza militar bajo la égida de la OTAN.

²⁵ Collor de Mello fue el primer presidente latinoamericano en ser destituido por causas de corrupción. Según una investigación de la cámara de Diputados, el mandatario sobornó a empresarios por favores políticos valiéndose del tráfico de influencias; desvió fondos del gobierno a empresas ficticias en paraísos fiscales, y formó parte de una red de tráfico de prebendas y contrataos ilícitos junto a su tesorero de campaña, Paulo Cesar Farías. Tras el destape de un esquema de corrupción descomunal, renunció a la presidencia en diciembre de 1992, cuando su suerte estaba echada.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

En este aspecto, la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), marcaría una profundización de los vínculos regionales bajo una administración de paz y cooperación. África simbolizaba un territorio próspero para convenios e inversiones, y el África Austral representaba una oportunidad histórica para la cooperación técnica y naval en aras de la securitización, defensa militar y soberanía marítima ante las amenazas foráneas.

Siguiendo a Celso Amorim²⁶ (en Lechini, 2006: 200):

La cooperación política también se perfila como importante teniendo en consideración el peso específico de la posición sudafricana en los mercados mundiales; su condición de eje con fuerza centrípeta dentro de África, su potencial liderazgo en la solución de cuestiones continentales [...] En el plano estratégico, como principal eje en la integración económica del África Austral. Como centro de operaciones triangulares de inversiones en terceros países, Sudáfrica representa para Brasil una nueva vía de acceso para los países mediterráneos del subcontinente entre los cuales interesan Zimbabwe y Zambia [...] Constituye una alternativa más de aproximación con Namibia, Angola y Mozambique. [...] También por su posición geográfica se torna un importante puente de acceso al Índico y a los países de la cuenca del Pacífico.

Para Brasil, la posición geoestratégica de Sudáfrica simbolizaba un nuevo horizonte de proyección en cuanto a su poder blando; de esta manera, se perfilaba como el representante más idóneo y legítimo garante de la estabilidad regional en el Cono Sur. Según Amorim:

... necesitamos tener presente que la evolución positiva de la situación sudafricana abre un nuevo panorama para nuestro diálogo con África Austral. Una Sudáfrica edificada sobre una democracia multirracial y próspera y una Angola pacificada pasan a ser asociados de gran importancia para Brasil [...] La Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur pasa a representar una promisoría estructura en torno de la cual se puede construir una política para congraciarse con aquella parte del continente africano (De Lima, 1995, en *Ibid.*).

La llegada de Luiz Inácio Lula Da Silva al gobierno (2003-2010), significó el apogeo y la consolidación de Brasil como *status* de potencia. Con una marcada apuesta al multilateralismo, a la cooperación regional y birregional, y a la producción de recursos duros para proteger, preservar y explorar sus recursos naturales y energéticos, Brasil se posicionó como un actor de peso con inserción en el orden internacional.

A los efectos de resguardar la zona y fortalecer la unidad regional para sustentar un Atlántico Sur sin injerencias e hipótesis de conflicto, Brasil llevó adelante un proceso de "multilateralismo vinculante", en palabras de Russell y Tokatlian, con la intención de institucionalizar el espacio en virtud de una asistencia recíproca, ante el avance de potencias preeminentes y en defensa de los intereses nacionales. Según los autores:

La condición de posibilidad del multilateralismo vinculante es la existencia de un orden internacional que cuenta con un alto nivel de institucionalización. Las instituciones tienen un peso importante en la prescripción de conductas estatales, en la restricción del uso abusivo del poder y en la legitimación de las políticas que se adoptan. Estados Unidos no puede ignorarlas sistemáticamente sin pagar costos crecientes en términos de pérdida

²⁶ Celso Amorim fue Ministro de Relaciones Exteriores durante la presidencia de Itamar Franco y de Lula Da Silva; fue Representante Permanente de Brasil ante Naciones Unidas durante la presidencia de Henrique Cardoso, y Embajador ante el Reino Unido durante la misma presidencia. Su último cargo fue como Ministro de Defensa durante el gobierno de Dilma Rousseff

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

de apoyo a sus políticas y deseos. Por cierto, el multilateralismo vinculante implica desafíos para la propia América Latina en materia de credibilidad internacional. Sería incongruente —y a largo plazo, muy costoso— procurar el fortalecimiento de las Naciones Unidas sin hacer lo mismo en el plano hemisférico y subregional (Russell y Tokatlíán, 2009: 234-235).

Asimismo, resulta oportuno remarcar que Brasil se valió de varios instrumentos y organismos para acotar la proyección de los Estados Unidos sobre el cono sur. En este sentido, también podemos observar una estrategia de “contención acotada” que implica la creación progresiva de espacios e instrumentos regionales de acción propia que reduzcan, excluyan o prevengan la influencia o injerencia de Estados Unidos en una determinada área geográfica de la región, al tiempo que favorecen la capacidad colectiva de interacción con Washington (*Ibid.*).

El Brasil de Lula apostó fuerte a una inversión en el ámbito estratégico, militar y tecnológico para asegurarse un rol protagónico en materia de discusión dentro de los órdenes imperativos de la seguridad internacional; como así también, en la modernización y actualización de sus fuerzas armadas para aumentar su política de prestigio en materia de disuasión. Según Guzmán (2014: 254):

... esta capacidad de rearme del Estado brasileño responde más bien al concepto de gasto militar necesario y gasto militar congruo: el gasto militar de un país como Brasil tiene mucho de necesario (en atención a su enorme extensión territorial y, en consecuencia, al imperativo de ajustar sus recursos a los requerimientos de control de sus inmensos dominios terrestre, marítimo y aéreo). Pero su incremento también corresponde a su actual vocación geopolítica y a su proyección como gran potencia regional y potencia emergente global, y tiene por lo tanto una naturaleza congrua — indisociable de su creciente participación en operaciones de paz y de su aspiración a ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En este contexto, el proyecto denominado Amazonia Azul, que se extiende a lo largo y ancho de sus 5,7 millones de kilómetros cuadrados de mar, donde se encuentran grandes reservas de minerales, petróleo y una enorme biodiversidad, resultó ser uno de los objetivos estratégicos de la República Federativa de Brasil. El control y la seguridad de las líneas de comunicación marítima revisten un interés sustancial en el litoral circundante, y es por eso que para el gigante regional las relaciones de cooperación en materia de seguridad, defensa y comercio con los estados ribereños de África, resultaron esenciales en la cosmovisión del Atlántico Sur como espacio de proyección y poder.

Para Rucks (2014: 148), en ese sentido:

...vale ressaltar que o Estado brasileiro usufrui de uma posição estratégica, tanto em termos territoriais, devido a sua abrangência continental, quanto em termos marítimos, em razão da extensão de 7,4 mil km de costa. Essa extensão da costa brasileira projeta-se sobre o Atlântico Sul, e conseqüentemente sobre a África Ocidental, conferindo a esse espaço relevância estratégica comercial e de securitização. Ademais, tendo em vista as múltiplas projeções de poder, especialmente das grandes potências, o Brasil tem procurado reforçar mecanismos de vigilância e defesa das suas linhas de comunicação marítima e fomentado sua participação em fóruns regionais, tais como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Asimismo, en este marco de protección, preservación y explotación del gran litoral brasileño, se creó el Sistema de Gerenciamiento de la Amazonia Azul (SisGAAz)²⁷, que consiste en la implementación de un conjunto de sistemas que apunta a expandir la capacidad de monitoreo y control de aguas jurisdiccionales; como así también de regiones de búsqueda y rescate bajo la responsabilidad de Brasil.

La importancia estratégica de SisGAAz cumple con los lineamientos de la Estrategia de Defensa Nacional²⁸, en la medida en que está organizada bajo formatos de monitoreo, control trinomial, movilidad y presencia. El proyecto cubre el uso de satélites, radares y equipos de detección submarina para monitorear el mar territorial brasileño con la integración de redes de información y soporte de decisiones. En este sentido, el sistema aumenta la capacidad de responder a eventos que representan una amenaza para la vida humana, la seguridad, la economía y el medio ambiente.

En este aspecto, y dada las grandes reservas descubiertas en el litoral de San Pablo, es válido destacar, como sostiene Rucks (2014: 150), que:

as descobertas de petróleo na plataforma continental tornaram o Brasil um dos países com maiores reservas de petróleo no mundo. Ademais, aproximadamente 95% do comércio de exportação do Brasil se dá por via marítima, e soma semelhante ocorre no setor de importação do país. Além disso, segundo estimativas da Marinha a plataforma brasileira detém grandes quantidades de recursos naturais e minerais, o que aumenta a relevância econômica desse espaço para o Brasil. Assim, abre-se um campo para maior atuação da Marinha brasileira em ações que envolvam o patrulhamento, assistência e o controle de atividades legais ou ilegais que ocorrem na costa brasileira.

Para el control de la Amazonia Azul y de los yacimientos petrolíferos en el norte de su plataforma, la fuerza Naval de Brasil cuenta con cinco submarinos convencionales²⁹, nueve fragatas y cuatro corvetas. Y a esto se suma la futura adquisición de hasta 20 submarinos clase Scorpene³⁰, mientras continúa con el desarrollo de un submarino a propulsión nuclear³¹ por parte de la Marina, con el fin de proteger el vasto espacio marítimo donde se instalan las plataformas petrolíferas.

²⁷ Proyecto estratégico de la Marina brasileña en alianza con agencias y organismos gubernamentales.

²⁸ La Estrategia Nacional de Defensa (END) 2008/2030, fue firmada por el entonces presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dada la importancia estratégica para el futuro de Brasil. Constituye un documento de planeamiento estratégico de corto, mediano y largo plazo, que busca respaldar militarmente sus objetivos a través de la reestructuración organizativa, operativa y doctrinaria de sus FFAA, garantizándoles entre 30 y 35 mil millones de dólares para su reequipamiento.

²⁹ En diciembre de 2018 Brasil botó "El Riachuelo", su primer submarino de una serie de cinco, de los cuales uno será a propulsión nuclear. Fue construido en cooperación con Francia y tiene una longitud de 72 metros con capacidad para mantener 35 tripulantes durante 70 días a 300 metros de profundidad.

³⁰ En diciembre de 2008, el presidente francés, Nicolas Sarkozy, firmó un documento de "asociación estratégica" acordando la transferencia de tecnología a Brasil para la construcción de cuatro submarinos de ataque a propulsión diesel "Scorpene", así como el desarrollo conjunto del casco para un submarino nuclear. Al año siguiente, ambos países firmaron un contrato de 7.600 millones de dólares con los astilleros franceses DCNS (Naval Group), controlados por el Estado, para llevar a cabo el Programa de Desarrollo de Submarino (Prosub), ideado para proteger los 8.500 kilómetros de costas de Brasil, junto a sus yacimientos de petróleo en aguas profundas. El acuerdo incluyó la construcción del astillero y un puerto desde donde operarán los submarinos.

³¹ La Marina brasileña pretende contar con tres submarinos a propulsión nuclear. Uno navegando, otro en entrenamiento, y el tercero en descanso. El proyecto podría concretarse entre 2035 y 2036.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Al ser uno de los países costeros con la frontera más extensa, Brasil siempre vio con recelo la militarización del Atlántico Sur y la demostración de recursos duros de las potencias extrarregionales. Es por eso que para el país, ZOPACAS siempre se configuró como un foro transcontinental y multilateral de enorme importancia geoestratégica para limitar los ejercicios militares foráneos y promover la seguridad en pos de afianzar el intercambio intra atlántico.

En vistas de la defensa regional y a favor de un mayor compromiso naval y marítimo que garantice no sólo las líneas de comunicación para el flujo de comercio, sino también la protección de la soberanía en la enorme riqueza natural, Brasil optó por relacionarse de manera bilateral con algunos estados ribereños de África durante el mandato de Lula; por un lado, el caso de Angola y Senegal, en el orden de la cooperación naval, científica y militar; y por el otro, los casos de Nigeria y el Golfo de Guinea, en función de la preservación de las grandes reservas de petróleo.

Para Rucks (2014: 157), este viraje relacional resultó ser más asertivo para el Estado brasileiro, ya que:

...converge com os interesses dos países africanos, o que por sua vez possibilita um ambiente propício para a integração e maior inserção internacional do Brasil. De posse dessas considerações, é exequível observar o desenvolvimento de um pensamento estratégico brasileiro, que vem articulando um pensamento geopolítico que entrelaça as demandas da política externa com as necessidades das políticas de defesa e segurança. E, nesse sentido, a ZOPACAS apresenta-se ao Brasil como um importante instrumento para a projeção brasileira no Atlântico Sul.

Esta política exterior implementada por el gobierno petista, que llevó a Brasil a ser un actor global preponderante en la arquitectura internacional y a consolidarse como líder regional, perdió cierto protagonismo durante el mandato de Dilma Rousseff (2011-2016), el cual desatendió los compromisos asumidos con el sur global, evidenciando una creciente polarización en la política doméstica que llevaría a diversas crisis internas en materia política y económica.

Sí, resulta dable remarcar, que durante el primer mandato de Dilma, se llevó a cabo la VII Reunión Ministerial en Montevideo (2013), en la cual se reflejó un fuerte compromiso desde Itamaraty frente a los flamantes desafíos que enfrentaba la zona, en clara contraposición a la política tibia que se llevaba adelante desde el Palacio de Planalto respecto a la cooperación sur - sur.

En la apertura de dicha reunión, Celso Amorim, quien se desempeñaba como Ministro de Defensa en el gobierno de Dilma, sentenció: "Si nosotros no nos ocupamos de la paz y la seguridad del Atlántico Sur, otros se van a ocupar. Y no de la manera que nosotros deseamos: con una visión de países en desarrollo que repudian cualquier actitud colonial y neocolonial" (Zibechi, 2013).

El impulso que tomó dicha reunión fue de gran relevancia para la confección del Plan de Acción de Montevideo³², dado los imponderables sistémicos a los cuales se enfrentaba la zona atlántica. En tal sentido, el canciller brasileño Antonio Patriota, destacó durante la reunión, la presencia de una multiplicidad de centros de poder, aseverando que "está en curso un proceso de difusión del poder mundial, con el reconocimiento creciente del papel que está siendo desempeñado por los países en desarrollo"; a lo cual agregó que

³² El Plan de Acción de Montevideo abogó por una cooperación más sostenida en comercio, ciencia, tecnología, educación, vigilancia costera, medio ambiente, defensa y seguridad; como así también en lo atinente a la exploración del fondo marino, la preservación del medio marino, el transporte aéreo y marítimo, la seguridad marítima y portuaria y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

es imperioso “preservar el Atlántico Sur de la introducción de armas nucleares y otras armas de destrucción en masa” (*Ibid.*)

GIRO PRAGMÁTICO Y ENFOQUE OCCIDENTALISTA

La llegada impetuosa de Michel Temer al gobierno (2016-2018), luego de la decisión del Senado Federal de destituir a Dilma Rousseff³³, implicó un viraje ideológico y un acercamiento al orden occidental, el cual le permitió a diversas empresas del capital privado transnacional desembarcar en el Atlántico Sur con el beneplácito del Palacio de Planalto. La política exterior de Temer hacia ZOPACAS mostró una postura más distante hacia la cooperación y reflejó atisbos de aquiescencia hacia la militarización regional.

Según Bruckmann (2018: 2):

En el gobierno Temer se dejó sin efecto la participación obligatoria de la empresa Petrobras en la extracción del petróleo del Pre-sal, así como la participación mínima del 30% del negocio en el caso de que los lotes fueran explotados por empresas privadas. Posteriormente, se dejó sin efecto la ley de contenido tecnológico local, que obligaba a producir parte de los equipos tecnológicos del sector en Brasil. Con esto se iniciaron sucesivas subastas de lotes de estas reservas y Brasil, en poco más de dos años, pasó a importar más del 50% de los derivados de petróleo que consume. 80% de estas importaciones proviene de EEUU, país que tiene la mayor inversión en este sector.

El giro pragmático de Temer, alejándose de todo lo relacionado al Partido de los Trabajadores, le abrió las puertas a un vendaval de empresas privadas representadas por los intereses hegemónicos en la región. Esto puede verse en el interés de Estados Unidos en las reservas del Pre-sal brasileño, en donde el propio Director mundial de operaciones de la Exxon Mobil- principal empresa estadounidense que invierte en el sector- aseguró que las reservas del Pre-sal representaban la inversión más importante de la empresa en la cartera de negocios global, por la rentabilidad, la calidad del petróleo y el potencial de las reservas (*Ibid.*).

El comportamiento aquiescente de Temer hacia los Estados Unidos, principalmente, generó el vaciamiento de organismos regionales que durante la era Lula fueron la base del multilateralismo en virtud de una política de consenso, amistad y cooperación, devolviendo a Brasil a las estructuras de defensa hemisférica más convencionales del orden occidental³⁴.

En palabras de Guimarães (2018: 11):

Con Michel Temer, Brasil pasó a tener una política no sólo externa, sino una política general de gobierno para atender las reivindicaciones de Estados Unidos, como el cambio del régimen del pre-sal y las licitaciones de áreas del pre-sal, la reducción de Petrobrás a una pequeña empresa, no integrada, con la ayuda del Poder Judicial, de la Operación Lava Jato; de acceso a la base de Alcántara y de apertura de todos los sectores de la economía al capital extranjero.

³³ El proceso de *impeachment* contra Dilma Rousseff indicó que la mandataria había cometido crímenes de responsabilidad al violar normas fiscales, leyes presupuestarias y de probidad administrativa; sumado al escándalo de sobornos con Petrobras.

³⁴ Durante esos años, Brasil se retiró de UNASUR, desestimó el Consejo de Defensa Sudamericano, y abandonó el proyecto de la Escuela Sudamericana de Defensa con sede en Ecuador, pasando a privilegiar la senda securitaria hemisférica impuesta por la Organización de los Estados Americanos (OEA).

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Posteriormente, con la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia, el 1° de enero 2019, la aquiescencia de Temer se transformó en un acoplamiento acérrimo hacia los Estados Unidos de Donald Trump. Con una manifiesta admiración hacia el perfil provocador, autoritario y despótico del trumpismo, Bolsonaro posicionó a Brasil como socio estratégico extrarregional reconfigurando la alianza histórica, lo cual le permitió ser considerado como aliado preferencial extra OTAN, a cambio del control hemisférico.

Según Rodrigues (2019: 9):

El principal eje retórico del presidente Bolsonaro es su obsesión por “desideologizar” las relaciones del país con sus socios. La contraposición con la ideología de sus antecesores viene de mano de una adhesión mesiánica a un credo de ultraderecha, ultraliberal en el plano económico, ultraconservador en el ámbito de las costumbres y alineado unilateralmente al trumpismo. La ideología de ultraderecha fulmina el pragmatismo de la PEB [Política Exterior Brasileira], consagrado por el Barón de Río Branco y sus sucesores, en temas esenciales de relaciones bilaterales y multilaterales del país.

El gobierno ultraconservador de Bolsonaro, dejó de lado la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur como un foro de integración y cooperación en cuestiones de seguridad y defensa regional, dándole protagonismo a una militarización del espacio en la formación y capacitación de ejercicios conjuntos con fuerzas especiales de los Estados Unidos. En este sentido, Ceceña (2018: 7), aclara:

De acuerdo con la estrecha colaboración entre las fuerzas armadas de Brasil y Estados Unidos, y leyendo la trayectoria que han seguido sus relaciones e intereses compartidos en tiempos recientes, cabe esperar una coparticipación en el ajuste de tuercas en el Continente. Brasil engrandeciendo su papel en la región sudamericana; Estados Unidos garantizando el control hemisférico; y ambos intentando desterrar cualquier tipo de disidencia o insubordinación frente a los dictados de los grandes poderes globales, regionales o locales.

La sumisión y alineamiento de una potencia regional como Brasil bajo la tutela estadounidense reconfiguró los intereses nacionales y regionales, ayudando al vaciamiento de una retórica diplomática basada en la cooperación y autonomía. Así lo define Bruckmann (2018: 4): “Brasil bajo la gestión de un gobierno ultraconservador, significa la garantía de la desestructuración de la integración regional y sus diferentes foros y, junto con ellos, cualquier visión de soberanía local, nacional o regional”.

REFLEXIÓN FINAL

A lo largo del trabajo hemos visto cómo las políticas exteriores de Argentina y Brasil hacia la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur tuvieron vaivenes de autonomía, inserción, aquiescencia y acoplamiento, respecto a las relaciones bilaterales con las potencias preeminentes del esquema occidental.

En este orden de sucesos históricos, políticos y económicos, que se abordan desde el fin de la Guerra Fría y la desintegración de la Unión Soviética, hasta el auge de Estados Unidos como hegemon en plena globalización, y el cambio de paradigma sistémico con los sucesos del 11 de septiembre de 2001, podemos decir que ZOPACAS pasó de un incipiente protagonismo regional, con un lapsus de estancamiento, a un período de revitalización que derivó en una transición desfavorable.

En este sentido, hemos observado que Brasil, como propulsor y motor de la iniciativa, priorizó mayormente la autonomía regional y la cooperación multilateral como muestra de su poder blando, sin descuidar la inversión y producción de recursos duros en sus capacidades convencionales y no convencionales. Fue el actor que más se acercó al África Austral en materia de comercio, inversión y capacitación mediante una

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

diplomacia proactiva, entendiendo al Atlántico Sur como un océano que une ambas regiones y potencia la vinculación sur-sur respecto a las proyecciones hegemónicas.

Asimismo, como garante sistémico del cono sur y potencia subcontinental también mostró un comportamiento pendular en su relación con Estados Unidos, pasando de una relación de entendimiento y cooperación a un distanciamiento que le permitió erigir un frente de representación conosureño, para luego volver a un acoplamiento en detrimento de sus intereses nacionales vitales, descuidando así la vinculación regional con ZOPACAS.

Respecto a la República Argentina, hemos observado, en principio, un alineamiento con Brasil pero desde un lugar de acompañamiento, no tanto desde un involucramiento que pudiera ser notorio hacia la inserción del organismo transcontinental como un actor relevante e influyente. Desde este punto, y fundamentalmente durante el gobierno de Carlos Menem, los lineamientos en materia de agenda externa lejos estuvieron de atiborrar rasgos autonómicos. Las relaciones “carnales” con los Estados Unidos para lograr negociaciones amistosas y condescendientes con el Reino Unido, llevaron a la Argentina a ocupar un lugar meramente decorativo en torno a la representación que ZOPACAS necesitaba.

El advenimiento de los gobiernos progresistas durante el nuevo milenio le imprimió un sesgo más confrontativo a la política exterior en clara oposición a la injerencia extrarregional. Si bien se trazó una política de recuperación y reivindicación de espacios vernáculos en pos de la conservación, protección y preservación de los intereses territoriales y marítimos, careció por momentos de un financiamiento idóneo para llevar a cabo la retórica³⁵.

Finalmente, el viraje de la administración Cambiemos hacia un renovado acoplamiento del orden occidental, terminó por alejar las aspiraciones de un multilateralismo que garantice un renacimiento del foro consultivo. El acuerdo Foradori - Duncan y la apertura desmedida del espacio sureño a las empresas transnacionales del capital privado son una muestra fehaciente del reordenamiento global y regional hacia intereses foráneos.

En este orden de análisis, ZOPACAS quedó inmerso en la desatención mientras el Atlántico Sur se sigue configurando como un espacio de disputa por el poder y la proyección geoestratégica de las potencias preeminentes. Sin una reconfiguración expresa y unívoca que permita una política convergente por parte de los estados ribereños de mayor peso en la región, la zona suratlántica y todo su potencial marítimo seguirá expuesto a la depredación furtiva, al daño ambiental y a un extractivismo compulsivo que dañará severamente la soberanía territorial, energética y alimentaria de la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- _ Altieri, Mariana (2020). “Acerca de la importancia del Atlántico Sur y de Malvinas como enclave geopolítico”, Cap. Atlántico Sur Occidental, pp. 65-85, en “Puntos Axiales del sistema de defensa argentino: los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional”, editores: Maximiliano Barreto; Ezequiel Magnini, UNR Editora, 2020. Disponible en: <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/19910/EMagnani%20MBarreto%20Puntos%20Axiales%20Defensa%20FINAL.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- _ Bertero, Agustina (2020). “La Doctrina militar argentina y la defensa de los recursos naturales”. Cap. Recursos Naturales y la defensa nacional, pp. 147-168, en “Puntos Axiales del

³⁵ Mientras Brasil se proponía incrementar el presupuesto de Defensa al 1,3% del PBI, la Argentina oscilaba en el 0,5%.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

sistema de defensa argentino: los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional”, editores: Maximiliano Barreto; Ezequiel Magnini, UNR Editora, 2020.

Disponible en:

<https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/19910/EMagnani%20MBarreto%20Puntos%20Axiales%20Defensa%20FINAL.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

_ Bruckmann, Mónica (2018). “Brasil en la escena mundial”, pp. 1- 4, en “Brasil: ¿e agora?”, Revista: América Latina en Movimiento, ed. 538, año 42. Disponible en:

https://www.alainet.org/sites/default/files/alai_538w.pdf

_ Cámara de Diputados de la Nación (29/11/2018). Proyecto de Resolución.

Expediente: 7476-D-2018. Disponible En:

<https://www.diputados.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=7476-D-2018>

_ Castelli, Juan; Aouad, Fabian (1998). "Antecedentes y perspectivas de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur". Revista Relaciones Internacionales, v. 7, nº. 15.

Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1768>

_ Ceceña, Ana Esther (2018). “El estado de excepción”, pp. 5-7, en “Brasil: ¿e agora?”. Revista: América Latina en Movimiento, ed. 538, año 42. Disponible en:

https://www.alainet.org/sites/default/files/alai_538w.pdf

_ González, Ariel (2007). “La zona de paz y cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS): Renacimiento y ¿Renovación?” XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007. Disponible en: <https://cdsa.aacademica.org/000-108/832>

_ Guimarães, Samuel Pinheiro (2018). “La política exterior y la posición de Brasil en el mundo”, pp. 8-12, en “Brasil: ¿e agora?”. Revista: América Latina en Movimiento, ed. 538, año 42.

Disponible en: https://www.alainet.org/sites/default/files/alai_538w.pdf

_ Guzmán, Dirceo Córdoba (2014). “Brasil: hacia la comprensión de una visión regional de seguridad y defensa mediante sus distintos mecanismos bilaterales de cooperación”, pp. 243-268, en “Suramérica en el escenario global. Gobernanza multinivel y birregionalismo” /editores Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring. –1a ed.–. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Santiago de Cali, 2014. Disponible en:

[file:///C:/Users/Cristian/Downloads/Suramerica en el escenario global gubern%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Cristian/Downloads/Suramerica%20en%20el%20escenario%20global%20gubern%20(3).pdf)

_ Lechini, Gladys (2006). “Argentina y África en el espejo de Brasil”: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior? - 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2006. Disponible en:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1213.dir/lechini.pdf>

_ Lechini, Gladys (2019). “Argentina y la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS)”.

Revista Brasileira de Estudos Africanos, Porto Alegre, v. 4, n. 7, Jan./Jun. 2019, pp. 107-126. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/336932678_ARGENTINA_Y_LA_ZONA_DE_PAZ_Y_COOPERACION_DEL_ATLANTICO_SUR_ZOPACAS

_ Lerena, Cesar Augusto (4/11/2020). “El Atlántico Sur. Una zona de paz y cooperación en conflicto”. Disponible en: <https://saeeg.org/index.php/2020/11/04/el-atlantico-sur-una-zona-de-paz-y-cooperacion-en-conflicto-cuando-no-se-usan-las-herramientas-que-se-disponen/>

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

- _ Luzzani, Telma (2012). "La Fortaleza Malvinas", Cap. 5, p. 415-447, en "Territorios vigilados: cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica", Bs. As, Debate.
- _ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (13/09/2016). Comunicado Conjunto. Disponible en:
<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>
- _ Palacios, Alejandro (31/10/2018). "Atlántico Sur, zona de cooperación entre América Latina y África". Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle1/-/blogs/atlantico-sur-zona-de-cooperacion-entre-america-latina-y-africa>
- _ Rodrigues, Gilberto (2019). "¿El Trump del trópico? Política exterior de ultraderecha en Brasil". Fundación Carolina, pp. 1-12. Disponible en:
https://www.researchgate.net/publication/332426648_El_Trump_del_tropico_Politica_exterior_de_ultraderecha_en_Brasil
- _ Rucks, Jessika (2014). "A GEOPOLÍTICA DO ATLÂNTICO SUL: A IMPORTÂNCIA DA ZOPACAS PARA O BRASIL". Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 147-158. Disponible en:
<https://www.editora letra1.com.br/anais-congeeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p147-158.pdf>
- _ Russell, Roberto; Tokatlían, Juan Gabriel (2013). "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". Revista CIDOB d'Afers Internacionals n.104, p. 157-180. Disponible en:
https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/104/america_latina_y_su_gran_estrategia_entre_la_aquiescencia_y_la_autonomia
- _ Russell, Roberto; Tokatlían, Juan Gabriel (2009). LOS RETOS DE AMÉRICA LATINA EN UN MUNDO EN CAMBIO. NUEVO ORDEN INTERNACIONAL "Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos". Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 85-86, p. 211-249. Disponible en:
https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/modelos_de_politica_exterior_y_opciones_estrategicas_el_caso_de_america_latina_frente_a_estados_unidos
- _ Tanus, Sonia; Villarreal, Yamila (2021). "Atlántico Sur. Los desafíos para Argentina y América Latina". CEPI – UBA, Área Malvinas y Atlántico Sur. Publicación N° 1, pp. 1-19. Disponible en:
file:///C:/Users/Cristian/Downloads/e15a2a_7028c339a3ed4ca296ecc19e7614800c.pdf
- _ Zibechi, Raúl (26/01/2013). "La seguridad del Atlántico Sur". Disponible en:
<https://rebellion.org/la-seguridad-del-atlantico-sur/>