

Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad

FLACSO-CHILE

Francisco Rojas Aravena
(editor)

FLACSO-Chile
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1999

© FLACSO - Chile

© Editorial NUEVA SOCIEDAD

Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela

Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189

Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve

<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.

Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-160-7

Depósito legal: lf 36919993022408

Presentación _____	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado _____	13
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
Posicionamiento de los actores chilenos frente a la integración _____	31
<i>Paz V. Milet</i>	
Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos _____	45
<i>Rut Diamint</i>	
Argentina y sus alianzas estratégicas _____	75
<i>Carlos Escudé</i>	
La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR _____	89
<i>Alcides Costa Vaz</i>	
Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina _____	125
<i>Marcelo Fabián Sain</i>	
El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional _____	163
<i>Eliézer Rizzo de Oliveira</i>	
La Política de Defensa de Chile _____	181
<i>Gabriel Gaspar</i>	

Comunalidades del debate: proyecciones de las relaciones entre los países del ABC _____	197
<i>Crk. Carlos Castro</i>	

El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional

Eliézer Rizzo de Oliveira (1)

Los organizadores de este Seminario Internacional, Rut Diamint y Francisco Rojas, me solicitaron un análisis del proceso de integración regional bajo la óptica de actores políticos. Intenté estudiar la posición de algunos actores sociales sobre MERCOSUR, particularmente sobre la seguridad regional. Esta iniciativa no fue totalmente de pocos resultados porque recibí de la Secretaría Internacional del Partido de los Trabajadores algunos documentos relativos al MERCOSUR, los cuales no abordan la temática de seguridad. Pero reconozco que este actor político se dedica acentuadamente al tema del MERCOSUR, así como la Central Unica de Trabajadores-CUT, que es su asociada. No obtuve nada de otros partidos políticos de expresión nacional.

Tampoco conseguí nada de otras centrales sindicales, ni del área empresarial. No obstante, no pienso que esta situación sea definitiva. Creo que todos estos actores tienen reflexiones propias sobre el MERCOSUR, hasta por este proceso de integración que los condiciona de modo directo. Sin embargo, no creo que deba esperar de ellos un conjunto de posiciones sobre la vasta temática de cooperación en los planes de seguridad y de defensa, pues esta preocupación no corresponde a la tradición cultural y política brasileña según la cual tales temas no abordan directamente el interés de actores sociales, restringiéndose, por lo tanto, a las iniciativas gubernamentales.

Restaría destacar que algunos estados brasileños fronterizos con el MERCOSUR han desarrollado Secretarías de cooperación internacional con relativo éxito. Intenté, en vano, obtener información sobre su actuación y perspectivas. Como se puede observar, alguna cooperación tiene lugar entre estados brasileños y provincias argentinas, bajo el estimulante apoyo, por parte de Brasil, de la Secretaría de Asuntos de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia.

Tres hipótesis orientan la presente reflexión.

(1) Trabajo presentado en el Seminario Internacional "Integración y Seguridad en el MERCOSUR + Chile", Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina, 7 de septiembre de 1998.

Primera: con las excepciones aquí citadas sucintamente, el actor brasileño por excelencia es el gobierno nacional. En verdad, aunque el Congreso Nacional también ocupe un espacio en el MERCOSUR a través de los mecanismos ya implantados de consulta parlamentaria, el Ejecutivo Federal posee casi la totalidad de las iniciativas capaces de generar consecuencias para el proceso de integración. El plan de Seguridad, bajo la óptica de la Seguridad Pública o de la Seguridad en el plan estratégico y militar, constituye prácticamente un monopolio del área estatal, destacándose, acentuadamente, la definición de la Política de Seguridad Nacional, factor importante para la consolidación del Estado Democrático de Derecho y para la conducción política de las fuerzas armadas.

Segunda: el tema de la seguridad regional aparece en la pauta gubernamental como disposición así como la cooperación y el intercambio con los países miembros del MERCOSUR y de Sudamérica en el ámbito militar. No como proyecto de constitución de una institución regional de seguridad y/o defensa.

Tercera hipótesis: Brasil y Argentina se niegan a apoyar las tesis primordiales del asociado: la seguridad-defensa regional y la condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad. Las ecuaciones para estas tesis tenderán a marchar de una manera interrelacionada que sobrepasa el contexto MERCOSUR y Cono Sur.

La percepción brasileña sobre la defensa regional

Las relaciones externas de Brasil en el área diplomático-militar son bastante amplias. Desde los años treinta hasta la década de los ochenta se explicaron en buena medida por la eficiente hegemonía norteamericana. En un primer momento, en el contexto de la segunda guerra mundial, se guió por la reorganización del sistema internacional sobre los pilares del occidente capitalista y del oriente comunista, la hegemonía norteamericana implantó y dirigió la estrategia de contención de la "expansión del Movimiento Comunista Internacional". De hecho, Estados Unidos fue capaz de emplear su formidable capacidad económica y militar para forjar instrumentos militares para el ejercicio de su condición de Estado hegemónico en el continente americano. El TIAR –Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca– firmado en 1947, fue antecedido por diversos protocolos cuyo objetivo fue el de construir un sistema de consulta y cooperación en este continente (Silva, 1996).

No se trata, en este ensayo, de comentar cada uno de los tratados, sino apenas de citarlos con la finalidad de diseñar el escenario en el cual se desarrollan en la actualidad, tanto la perspectiva argentina como la brasileña. El TIAR fue el instrumento esencial para el embargo de armas a Cuba y para su exclusión del sistema interamericano en el inicio de los años sesenta, decisión vigente hasta 1970 cuando Perú, Chile y Argentina retomaron las relaciones diplomáticas con ese país.

Si Brasil no se alejó de tal bloqueo a Cuba, habiendo retomado relaciones bilaterales únicamente en el primer gobierno civil pos dictadura militar, se situó contrariamente a la organización de una estructura militar permanente en la OEA: "La propuesta de creación de un Estado Mayor Militar del Secretario General de la OEA tampoco prosperó. Situándose contrariamente a la militarización, de la OEA, Brasil no identificó razones para alterar la relación institucional entre la JID y la OEA" (ibíd., p. 27).

Por fuerza de su expresión en la cooperación entre las fuerzas armadas del continente, se debe destacar la Conferencia de los Ejércitos Americanos, que ha estado vigente desde 1960 (ibíd., p. 29).

En relación con esta institución, el Ejército brasileño buscaba la preservación del respeto a la soberanía nacional y a la paz, además del estrechamiento de la cooperación y del énfasis en la no intervención en asuntos internos de los diversos países. Como es propio de la perspectiva militar, el énfasis habría sido focalizado en el proceso de desarrollo con el nivel de seguridad marcadamente determinado por la relación directa de las fuerzas armadas en la represión política.

Por último, aun sin configurarse como esquema regional de seguridad o de defensa, la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur amparó la no militarización nuclear de la región y su distanciamiento de los conflictos que aún perduraban entre los dos grandes bloques mundiales de poder.

Respecto de América del Sur y el MERCOSUR, la orientación diplomática y militar de Brasil está igualmente marcada por una relativa estabilidad. Algunos objetivos son bastante nítidos a este respecto: a) la preservación del *statu quo* territorial brasileño, establecidos en definitivo sobre negociaciones bilaterales, mediación y Derecho Internacional; b) desarrollo de intercambio con los países vecinos; c) compromiso y participación en los procesos de integración; d) evitar la aparición de carreras armamentistas; e) solución diplomática de conflictos entre Estados.

Las relaciones con Argentina fueron históricamente marcadas por la

cooperación y contención. Debido a las herencias coloniales, ambos sistemas políticos, hasta hace poco más de una década, estimularon concepciones estratégicas de “enemigos estratégicos”.

Los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín dieron importantes pasos hacia la superación de tales estrategias, abarcando las áreas militar, diplomática, nuclear, científica, espacial y otras. El proceso de aproximación entre Brasil y Argentina, que parece despertar diferentes interpretaciones de cada lado de la frontera, se dio a partir de los acuerdos nucleares firmados por los dos presidentes en 1985: “Esos acuerdos fueron un hito en la relación bilateral, ya que dejaron definitivamente atrás la geopolítica de confrontación de dos países que habían tenido dos guerras en el siglo pasado y venían pulseando en el actual por el control de la Cuenca de la Plata y el desarrollo de sendas bombas atómicas” (2).

Actualmente, la Amazonia es la prioridad de la preparación militar brasileña, cuyas raíces conceptuales fueron plantadas de manera definitiva durante el gobierno Sarney y ampliamente desarrolladas en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Al respecto, cabe resumir brevemente el documento “La Defensa Nacional” (3) que contiene el programa de gobierno que el Presidente presentó al país en la campaña por su reelección. Los subtítulos fueron incluidos por mí.

Política de Defensa Nacional: el compromiso de la sociedad

En noviembre de 1996, el presidente Fernando Henrique Cardoso anunció, por primera vez en la historia del país, una Política de Defensa Nacional para amplio conocimiento de la sociedad brasileña. Desde el punto de vista político, señaló que las apreciaciones sobre Política de Defensa no deben restringirse a círculos especializados, sino considerar también a la sociedad como un todo, por medio de una discusión informada, transparente y democrática. Desde el punto de vista conceptual, significó la madurez de una reflexión estratégica conjunta por parte de los sectores civiles y militares dentro del gobierno, cuyo resultado es una convergencia de perspectivas frente a las importantes transformaciones en curso en los escenarios mundial, regional y nacional.

(2) “Buscan crear un esquema defensivo común con Brasil”, *Clarín*, 09.06.97 (Base de datos SER en el 2000).

(3) Gobierno Fernando Henrique Cardoso (www.fernandohenrique98.br).

El fortalecimiento de regímenes igualmente democráticos en otros países latinoamericanos contribuyó al fortalecimiento de las relaciones más nítidas y cooperativas con nuestros vecinos en las más diversas esferas. Excepto el ejemplo más obvio del MERCOSUR, la progresiva intensificación de la interdependencia positiva con países andinos y amazónicos refleja la consolidación acelerada de una relación sólida de Brasil en su entorno sudamericano mediante una integración no sólo comercial, sino también física, vial y energética.

La estrategia de la prevención y la valorización de la acción diplomática

Un aspecto importante de la orientación estratégica brasileña, consagrada en la Política de Defensa Nacional, es la combinación de una vertiente preventiva, centrada en la valorización de la acción diplomática, con una vertiente disuasoria, basada en la capacidad de defensa compatible con la estatura político-estratégica del país.

Objetivamente, Brasil tiene mecanismos e instrumentos de cooperación con diversos grupos de países que consolidan su diplomacia de paz en su entorno estratégico. El afianzamiento y la profundización del proceso de integración en el ámbito del MERCOSUR constituye, al respecto, un escenario fundamental de la consolidación de las relaciones en el plan regional del país, proporcionándonos un papel más importante como actores deliberantes en el sistema internacional. Así mismo, nuestra relación armoniosa con los vecinos amazónicos en el ámbito del Tratado de Cooperación Amazónica, con los países lusofónicos integrantes de la Comunidad de Idioma Portugués-CPLP, y con los vecinos transatlánticos de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur completan la conformación de un verdadero “anillo de paz” alrededor del país, valorizando nuestra proyección regional y extraregional.

Refuerza, así mismo, nuestra contribución al fortalecimiento de la paz y de la seguridad internacionales la actuación constructiva de Brasil para consolidar los regímenes internacionales que buscan la no proliferación y la eliminación de armas de destrucción en masa, como el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, el Tratado de Tlatelolco, la Convención para Eliminación de Armas Químicas y las convenciones para la supresión total de los ítems sensibles como el grupo de Abastecedores Nucleares (NSG) y el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR). Objetivos y prioridades:

– la garantía de la soberanía, con la preservación de la integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales;

- la garantía del Estado de Derecho y de las instituciones democráticas;
- la preservación de la cohesión y de la unidad de la nación;
- la salvaguardia de las personas, de los bienes y los recursos brasileños o bajo jurisdicción brasileña;
- la obtención y mantención de los intereses brasileños en el extranjero;
- la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en el proceso decisivo internacional; y
- la contribución para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Premisas de naturaleza pacífica de la defensa del país:

- fronteras y límites perfectamente definidos y reconocidos internacionalmente;
- estrecha relación con los países vecinos y con la comunidad internacional en general, basada en la confianza y en el respeto mutuos;
- rechazo a la guerra de conquistas; y
- búsqueda de la solución pacífica de controversias, con la utilización de la fuerza únicamente como recurso de autodefensa.

Ministerio de Defensa

Están en fase final los estudios para la creación del Ministerio de Defensa, prevista para noviembre de este año, con la extinción de los actuales ministerios militares, conforme directriz del presidente Fernando Henrique Cardoso (...) El efectivo militar total autorizado es de 293 mil personas, siendo 200 mil en el Ejército, 50 mil en la Marina (incluyendo a 15 mil infantes de marina) y 43 mil en la Aeronáutica. El presupuesto militar para 1997 fue de R\$ 14,97 mil millones, equivalente a 1,73% del PIB, a 3,42% del Presupuesto General de la Unión. No es mucho. Representa, por ejemplo, un porcentaje del PIB inferior al de Uruguay (2,3%) o de Chile (3,5%) y una relación de gastos militares/población de US\$ 90,31 menor que el de Argentina (US\$ 120,43) y el de Chile (US\$ 124,71). (...) En el caso brasileño, cerca de 2,3% del gasto militar representa pagos de personal y pensionados.

Proyecto SIVAM/SIPAM

(...) El gobierno federal comenzó la implantación efectiva de los Sistemas de Protección y Vigilancia de la Amazonia el día 25 de julio de 1997.

(...) Con esta red, el país asegurará informaciones y comunicaciones de interés para defensa nacional y el control del tráfico aéreo, así como para el desarrollo sustentable y el bienestar de la población. Al tornar ampliamente disponible en tiempo real una enorme gama de informaciones, el SIVAM/SIPAM permitirá no solamente el efectivo control del espacio aéreo sino, sobre todo, el control de la ocupación del territorio (...). El proyecto utilizará de forma integrada 12 aviones, 7 satélites, 25 radares, 83 estaciones meteorológicas, 200 plataformas de recolección de datos, facilidades de telecomunicaciones y de informática.

El cronograma del SIVAM/SIPAM, que se está cumpliendo sin atrasos, corresponde a financiamientos por valor de US\$ 1.395 billones, a ser cancelados en 18 años, con cinco años de gracia. En un plazo máximo de cinco años, todos los sistemas estarán en pleno funcionamiento, pero en el año 2000 ya entrará en actividad la primera fase, centrada en Manaus, y el organismo central situado en Brasilia.

La presencia del Estado en la franja fronteriza

La importancia estratégica de la franja fronteriza, definida en la Constitución Federal, se evidencia en la asistencia prestada por la Secretaría de Asuntos Estratégicos y en el gran número de localidades, por medio del Programa de Auxilio Financiero a los Municipios de la Franja Fronteriza. Creado en 1955 y sustancialmente revitalizado en el actual gobierno, el programa es el resultado de la importancia de asegurar alguna presencia del Estado brasileño en las más remotas regiones del país, ayudando a estos pueblos casi olvidados a obtener algún desarrollo y mejoras en su bienestar. (...)

Actualmente, son once los estados brasileños beneficiados por los recursos del Presupuesto de la Unión para actividades en la frontera (...). En total, en 1997 y 1998, fueron realizados 656 proyectos en las localidades fronterizas.

Régimen de Control de Tecnología de Misiles-MCTR

El 27 de octubre de 1995, Brasil ingresó al Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR). La adhesión a este régimen constituyó una demostración más del compromiso brasileño con los esfuerzos internacionales que se orientan a detener la proliferación de armas de destrucción en masa. Simultáneamente, la acogida favorable al ingreso brasileño por parte de los demás miembros del MTCR fue indicativa del

fortalecimiento de la confianza con relación a Brasil, cuyas credenciales fueron reforzadas por un conjunto de otras iniciativas a lo largo de los años noventa, tales como la adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), la firma y ratificación de la Convención para Prohibición de Armas Químicas, la adhesión a la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales consideradas excesivamente dañinas o crueles y la firma de la Convención para prohibición del Uso, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Anti Personales y para su Destrucción.

Armas Químicas

El gobierno brasileño acogió con gran satisfacción la entrada en vigencia de la Convención sobre Prohibición de Armas Químicas (CPAQ), instrumento multilateral que inaugura una importante etapa de los esfuerzos de la comunidad internacional para la erradicación de armas de destrucción en masa.

La primera Conferencia de los Estados Partes de la CPAQ, realizada en La Haya en mayo de 1997, eligió a un brasileño, el embajador José Mauricio Figueiredo Bustani, como primer Director General de la Organización (OPAQ). La OPAQ tendrá dos funciones operativas básicas: a) supervisar la destrucción de los arsenales químicos existentes, y b) fiscalizar la no producción de ese tipo de armas por medio de inspecciones en las industrias químicas que manipulan sustancias pautadas por la Convención.

Tratado de No Proliferación Nuclear-TNP

El anuncio del direccionamiento del TNP al Congreso Nacional, llevado a cabo por el presidente Fernando Henrique Cardoso el 20 de julio de 1997, constituyó un desdoblamiento más de la política desarrollada por Brasil para fortalecer el régimen internacional de no proliferación de armas de destrucción en masa. Aunque Brasil ya haya demostrado de forma inequívoca su postura de repudio a las armas nucleares, mediante dispositivo constitucional que permite sólo el uso de energía nuclear para fines pacíficos y de la firma con Argentina del Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear, el ingreso al TNP permite enfocar de forma más activa hacia las potencias nuclearmente armadas el cumplimiento de la contrapartida de eliminación total de los arsenales nucleares existentes.

Tratado para la Prohibición Completa de Pruebas Nucleares-CTBT

Brasil está apoyando, desde 1962 la conclusión de un tratado sobre la prohibición de pruebas nucleares. Cuando los trabajos de negociación de ese instrumento alcanzaron su etapa final en la Conferencia del Desarme en Ginebra, Brasil –junto con otros 127 países– patrocinó la presentación del texto del CTBT a la Asamblea General de las Naciones Unidas, bajo la forma de una resolución que fue aprobada el 10 de septiembre de 1996, con el voto favorable de 158 países. El CTBT fue abierto para firmas el día 24 de septiembre del mismo año, en Nueva York, habiendo firmado Brasil el Tratado ese mismo día.

Brasil participa activamente de los trabajos de la Comisión Preparatoria del organismo internacional que administrará el Tratado de Viena sobre prohibición completa de pruebas atómicas. Como parte del sistema internacional de monitoreo que prevé el Tratado, Brasil verificará su aplicación por medio de varias estaciones en distintos puntos del país: el Observatorio Sismológico de la Universidad de Brasilia, una estación infrasónica en la misma localización de la estación sísmica de Brasilia y dos estaciones de radio núcleos, en Río de Janeiro y en Recife.

Seguridad hemisférica

Brasil fue representado en las reuniones ministeriales de Williamsburg (1995) y de Bariloche (1996) por una delegación compuesta por el Ministro jefe del EMFA, el Secretario de Asuntos Estratégicos y el Secretario General de Relaciones Exteriores. En las dos ocasiones, la delegación brasileña mantuvo extensos contactos con ministros de otros países del hemisferio, teniendo como objetivo profundizar conocimientos mutuos en el área de la defensa, sin transformar estas reuniones ministeriales en un foro negociador paralelo a las instancias ya existentes, como la OEA.

Al mismo tiempo, Brasil tuvo participación activa en las dos Conferencias regionales sobre Medidas de Fortalecimiento de la Confianza y de la Seguridad, realizadas en Santiago (1995) y San Salvador (1998). En su oportunidad fueron adoptadas las Declaraciones de Santiago y de San Salvador, respectivamente, que estimulan la intensificación del diálogo hemisférico para el fortalecimiento de la paz y de la seguridad en la región.

Reuniones de consulta entre Brasil y Argentina sobre temas de defensa y seguridad internacional

Brasil y Argentina firmaron, el 27 de abril de 1997, un memorándum de Entendimiento sobre Consulta y Coordinación, que establece un Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación para el examen, la evaluación, la instrumentación y el acompañamiento de los asuntos de defensa y seguridad de mutuo interés.

El instrumento fue la consecuencia de las conversaciones informales de fortalecimiento de la confianza recíproca realizadas entre altos funcionarios gubernamentales de Brasil y de Argentina desde 1995. La primera reunión informal tuvo lugar en Avaré, con la participación del MRE, EMFA y SAE, por el lado brasileño, y el MRE y Ministerio de la Defensa, por el lado argentino. La segunda reunión tuvo lugar en Tandil, en 1996.

Entre el 31 de julio y el 1º de agosto de 1997 se realizó la Primera Reunión Formal del Mecanismo de Consulta y Coordinación entre Brasil y Argentina, presidida por los cancilleres de los países y con la participación, por Brasil, del Ministro de Marina, del Secretario de Asuntos Estratégicos y de altos oficiales de las Fuerzas Singulares; por Argentina, el Ministro de la Defensa, Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estado Mayor de la Marina y del Ejército, además de otros funcionarios diplomáticos y militares de los dos países.

Participación en operaciones de mantenimiento de la paz

Brasil ha contribuido concretamente con el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales por medio de su participación en operaciones de mantenimiento de la paz bajo el amparo de organismos internacionales o a pedido de las partes involucradas. Nuestra mayor participación tuvo lugar en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM), con una comitiva de cerca de 1.100 personas. Con la clausura de las actividades de la UNAVEM, nos mantenemos en la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (MONUA) con dos decenas de observadores policiales y militares. Otra importante presencia brasileña tiene lugar en la Misión de Observadores Militares entre Ecuador y Perú (MOMEPE), cuya principal tarea es la de asegurar la reducción de las tensiones y fomentar la confianza entre las partes en litigio. Compuesta de observadores de los cuatro países garantes, la MOMEPE está coordinada por un general brasileño y con el apoyo logístico de helicópteros de nuestro ejército.

Estas definiciones parecen confirmar la percepción diplomática expresada por el ministro Rolando Sardemberg, Secretario Jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, en el Congreso Argentino en 1995, por consiguiente antes de la definición de la Política de Defensa Nacional: “Primero: Brasil busca preservar intereses nacionales y regionales y no ve amenazas de conflicto mundial. Segundo: el escenario mundial pos guerra fría está marcado por una disonancia entre la potencia militar unipolar (Estados Unidos) y potencias económicas multipolares (particularmente Japón y Alemania). Tercero: Brasil busca desarrollar su condición de *global trader* para poder llegar a la condición de actor global. Cuarto, y más significativo para los propósitos de este ensayo: la agenda estratégica brasileña estaría compuesta por los siguientes objetivos, posteriormente incorporados casi en su totalidad a la Política de Defensa Nacional: integridad territorial y nacional; defensa del Estado democrático de Derecho; desarrollo de la capacidad nacional de ciencia y tecnología; mantención de una inserción estratégica regional y global; fortalecimiento del MERCOSUR, del Tratado Amazónico y del Atlántico Sur como zona de paz y cooperación; fortalecimiento de la política brasileña de paz; concretización de las grandes asociaciones estratégicas, empezando por la Argentina (4).

La percepción militar brasileña sobre la perspectiva argentina de defensa y seguridad regional abarca algunos puntos que deben ser aclarados (5). Por causa de su proceso de reconstrucción democrática, Argentina habría bajado acentuadamente el perfil de poder de sus fuerzas armadas.

En estas circunstancias, la diplomacia del gobierno Menem habría tomado una serie de iniciativas que, directa o indirectamente, representarían compensaciones a las restricciones impuestas por el poder civil al área militar. A este respecto, es aclaradora la condición argentina de aliada extra-OTAN: ya se trate de una estrategia de inserción (...) favorecida en el sistema internacional, ya se trate de la búsqueda de prestigio y del reconocimiento de que merece confianza (tesis de Rut Diamint), la alianza privilegiada con Estados Unidos no deja de causar incomodidad en Brasil.

(4) Resumen de las posiciones de las declaraciones del ministro Ronaldo Sardemberg, “Concepción estratégica de Brasil”. Audiencia pública para la reestructuración del Sistema de Defensa Nacional. Buenos Aires, 22.08.95. (Banco de Datos Ser en el 2000).

(5) El capítulo VI de ese estudio presenta un audaz y bien concebido “Proyecto de Integración para las Fuerzas Armadas Sud Americanas”, pp. 43-50.

El área diplomática de Brasil parece tendiente a la acomodación con las iniciativas argentinas respecto de la seguridad regional, paso en dirección a un esquema de defensa propiamente militar. Itamaraty y la Presidencia de la República parecen considerar que esa difícil solución puede ser traducida por la siguiente fórmula: a) una organización militar del MERCOSUR no es concebible sin el acuerdo de Brasil; b) sin este acuerdo, sin embargo, la tesis se transforma en punto en la pauta diplomática, pasando a contar en el tiempo de maduración de agenda regional.

Esta orientación brasileña de decir “tal vez” cuando no le es conveniente confrontar la tesis de la seguridad-defensa regional representa una victoria argentina sin, no obstante, configurar una derrota brasileña. Ambos países buscan ganar tiempo y aliados para sus tesis primordiales. Argentina es la seguridad-defensa regional, asegurada su condición especial con relación a la OTAN y Estados Unidos. La brasileña es la participación especial en el Consejo de Seguridad de la ONU mientras sea miembro permanente. Es normal que estos dos países se nieguen apoyo recíprocamente a sus tesis primordiales, sin confrontarlas abiertamente.

Mi hipótesis es que las iniciativas para la conformación de una seguridad-defensa común no prosperan, en lo que depende de Brasil, mientras no se sienta cómodo ante la condición argentina de aliada extra-OTAN. Así, sin considerar eventuales susceptibilidades diferentes entre el área diplomática y el área militar, es relativamente nítida en la segunda la evaluación de que un esquema de seguridad-defensa regional es prematuro actualmente, ya que presupone que el desarrollo exitoso del MERCOSUR transite del nivel económico al nivel político (una estructura deliberativa al estilo de la Unión Europea, tal vez) y, de éste, al nivel de una coordinación militar. Por lo tanto, no se trata tanto de una confrontación en cuanto a la propuesta, sino de establecerle un condicionante temporal y político-diplomático de difícil obtención.

Aunque el presidente Fernando Henrique Cardoso pretenda que el MERCOSUR sea más que una unión económica, constituyéndose también en una unión de sociedades, la posibilidad de construcción de una estructura militar regional se toparía con la percepción diplomática brasileña de la relación privilegiada entre Argentina y Estados Unidos. Cubriendo una reunión del MERCOSUR realizada en Fortaleza, en el nordeste brasileño, el periodista argentino Oscar Raúl Cardoso escribió a este respecto: “¿Quién se imagina un pacto militar de Estados Unidos con un único país en esta región?”, preguntó retóricamente aquí una fuente diplomática brasileña ofreciendo una sonrisa como única respues-

ta: “¿Qué diría Chile? ¿Qué diría Inglaterra? ¿Está en un documento del Pentágono o sólo en declaraciones argentinas?” (6).

De hecho, el pacto extra-OTAN parece constituir una espina en las relaciones militares en el MERCOSUR, al menos entre Brasil y Argentina, aunque no esté resultando suficientemente incómodo para empañar las relaciones bilaterales. Oficialmente el gobierno brasileño considera este asunto como argentino y no le reconoce fuerza suficiente para impedir el desarrollo de una pauta significativa que incluye, entre otros elementos, un sistema de consultas, la realización de maniobras conjuntas, el incremento de visitas recíprocas de militares, etc.

Hasta porque no está clara la posición estadounidense sobre este asunto, o mejor dicho, en Estados Unidos, no establecieron las consecuencias de la alianza ex-OTAN con Argentina para el futuro de las relaciones norteamericanas con Brasil y otros países. Sin embargo, el gobierno estadounidense da a entender un favoritismo hacia Argentina, aunque lo niegue. Por lo demás, el propio gobierno estadounidense parece dividido a este respecto, especialmente en lo concerniente al Congreso, al cual le correspondería la autorización para la cesión de armamentos, además de esperar reacciones de Chile y de Brasil en el caso de un estrechamiento inusitado de las relaciones con Argentina que hizo lo suficiente para acreditarse a un relacionamiento especial con la potencia hegemónica. “Hasta ahora sólo seis países han alcanzado a estrechar relaciones con Washington como para ser considerados aliados militares: Japón, Australia, Nueva Zelanda, Israel, Egipto y Jordania. Los tres primeros, por el peligro que representaba la ex Unión Soviética en la cuenca del Pacífico y los otros por el conflicto de Medio Oriente (...). Desde 1991, el gobierno desmanteló el misil Cóndor II, firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear y suspendió la venta de material nuclear a Irán, entre otras medidas. (...) No es un intercambio, contestó una alta fuente oficial cuando se le preguntó si a cambio de este certificado el gobierno se comprometía a dar control estratégico a la lucha contra el narcotráfico, que actualmente tienen las policías, a todas las fuerzas armadas. Por ley sólo puede dar apoyo logístico a las fuerzas de seguridad” (7).

(6) Oscar Raúl Cardoso, “Costos de una alianza”, *Clarín*, 15.12.96 (Base de Datos SER en el 2000).

(7) Daniel Santoro, “Obstáculos para acordar la alianza con EEUU”, *Clarín*, 23.03.97 (Base de Datos SER en el 2000).

Brasil reafirma en la Política de Defensa Nacional que sus fuerzas armadas son instituciones nacionales orientadas a la defensa del territorio y de las instituciones democráticas, bajo la dirección del poder político. Entre el gobierno y el legislativo hay un sólido consenso político de que las fuerzas armadas son instrumentos estatales del poder legítimo para el cumplimiento fundamental de esas misiones. Misiones subsidiarias podrán producirse eventualmente en lo relativo al narcotráfico, al contrabando, al medio ambiente, al crimen y otras situaciones excepcionales, no obstante en condición de apoyo logístico, jamás en condición de sustitución de las estructuras policiales.

En las palabras del presidente Fernando Henrique Cardoso: “No se trata simplemente de una decisión de un cuerpo militar o del cuerpo diplomático, sino de una visión diplomática (...) que debe ser respaldada por una estructura militar capaz de generar un efecto convincente eficaz (...) en las estrategias derivadas de esa política se deberá prever un eventual apoyo de las fuerzas armadas al organismo policial responsable por el combate permanente al crimen organizado en los campos de la logística, de las comunicaciones y de la inteligencia. Las fuerzas armadas excepcionalmente podrán entrar en operaciones contra blancos bien definidos y que requieran empleo de tropa o cercado físico del terreno. En ese caso, unidades de las fuerzas armadas podrían emplear su poder de combate. No se trata, por lo tanto, de una acción directa de las fuerzas armadas” (8).

Finalmente, hasta este momento la dirección política del presidente Fernando Henrique Cardoso no contradice un alerta de parte del Ejército brasileño sobre la seguridad regional: “mecanismos de consulta de alto nivel de carácter periódico o de emergencia, capaces de abrir canales de confianza personal y de proporcionar consultas y aclaraciones ante amenazas comunes a dos o más países. [Serían] inoportunas las propuestas conducentes a la llegada de las Fuerzas Permanentes Interamericanas de la Paz bajo el control de la OEA, ante la asimetría del poder y del desequilibrio en el continente americano” (9).

Los roles del poder legislativo

Exceptuando el período del Imperio (1822-1889), el poder legislativo ha tenido atribuciones muy restringidas sobre cuestiones militares y de defensa, las cuales se reducen a apreciar iniciativas de ley del Ejecutivo. Considerando específicamente la Cámara de Diputados, la

Comisión de Defensa Nacional ha sido constituida por parlamentarios generalmente poco expresivos y con pocos conocimientos específicos sobre el área militar. Las excepciones que confirman esta regla vienen de diputados provenientes de las fuerzas armadas o de la policía, o por aquellos que por talento personal o debido a experiencia anterior terminaron por especializarse en estos asuntos. De cualquier modo, esta Comisión se enfrenta a la rivalidad de las Comisiones “nobles”, como por ejemplo la Comisión de Constitución y Justicia, ya que sus miembros pueden acumular la participación en otras comisiones en perjuicio de sus propios trabajos. Por otro lado, la Comisión de Defensa Nacional tiende a la baja especialización por razones del peso del tema de seguridad pública, afecto también a ella, de más tensa visibilidad social, capaz por lo tanto de producir efectos presumiblemente favorables al parlamentario en sus bases electorales. Por último, ella paga un precio elevado para una postura “idealista” que desea aplicar a las fuerzas armadas como “instituciones sustitutas” de los organismos gubernamentales considerados ineficientes. Frecuentemente, como ocurrió en la Asamblea Nacional Constituyente, parlamentarios pretenden que los militares sean empleados en servicio social, atención a poblaciones pobres, defensa del medio ambiente, y, principalmente, seguridad pública, etc. No nos oponemos a que éstas sean acciones subsidiarias, porque el país necesita de ellas, pero el perfil de la Comisión de Defensa tiende a desvirtuar las funciones militares y a apreciar rápidamente y, sin exageración del término, con poca responsabilidad, los temas propiamente castrenses y de Defensa Nacional.

En la explicación de esta situación se pueden alegar razones históricas. Un ex presidente de esta Comisión me dijo que el hecho de que Brasil no esté involucrado en guerras en el continente desde el siglo pasado, aunado a la circunstancia de no enfrentar riesgos en sus fronteras,

(8) Presidente Fernando Henrique Cardoso. Charla para alumnos y alumnas en práctica de los cursos de Altos Estudios de las Escuelas de Guerra Naval (EGN) de Comando y Estado Mayor del Ejército (ECEME) y de la Aeronáutica (ECEMAR) y de la Escuela Superior de Guerra (ESG), Río de Janeiro, 23.11.96

(9) Documento “Posiciones y propuestas del Ejército brasileño sobre seguridad hemisférica, vinculación JID-OEA y medidas para fomento de confianza y mecanismos de seguridad en el hemisferio americano”. (Para utilización en la reunión de peritos gubernamentales sobre medidas de fomento de confianza y mecanismos de seguridad, a realizarse en Buenos Aires, del 14 al 18 de marzo de 1994). Firmado por el General de Brigada Sylvio da Gama Imbuzeiro.

fundamenta la ausencia de una cultura estratégica que condiciona el perfil discreto del poder legislativo sobre las fuerzas armadas. Agréguese que el ceremonial parlamentario, sumado a la fuerza de usos y costumbres, permite que los oficiales superiores, los comandantes y los ministros militares sean reverenciados por los parlamentarios sin que esta actitud traduzca un empeño adecuado del Legislativo en este dominio. En consecuencia, este Poder legitima las políticas del Ejecutivo en el dominio militar pero poco participa de su formulación.

Sin embargo, ésta no es regla general del comportamiento del legislativo en otras áreas de su vasta actuación política. Sucede que las prerrogativas del Ejército y del Legislativo se inscriben en la doctrina constitucional predominante en el país según la cual las políticas de gobierno, destacándose la política externa y toda la temática militar, son de competencia exclusiva del gobierno. La hipótesis de este ensayo es que en esta doctrina se encuentra parte sustantiva de los fundamentos del papel discreto del Legislativo. Además de la ausencia de tensiones internacionales en las cuales Brasil se encuentre involucrado y del poco caso de los partidos y de los parlamentarios sobre el tema militar. Al contrario de otros países, la promoción de militares a los cargos de generales no es examinada por el Legislativo y, principalmente, no le compete en nada lo relativo a la Política de Defensa Nacional, excepto su discusión política sin poder de deliberación.

Aunque la Constitución de 1988 esté marcada por un fuerte tono parlamentarista en el interior del presidencialismo, ella nada prevé acerca de la aprobación legislativa de los proyectos o planes militares, menos aún de la PDN (que ni siquiera fue prevista por ella). En resumen, compete al Legislativo la iniciativa no exclusiva del empleo de las fuerzas armadas para “garantizar la ley y el orden”, pero la deliberación será exclusiva del Presidente (10). No directamente vinculada con el vasto tema militar, aunque considerando la posibilidad de su utilización, el Legislativo debe deliberar sobre el Estado de Sitio y el Estado de Defensa, además de declaración de guerra y celebración de la paz (11). Al Ejecutivo, además del comando supremo de las fuerzas armadas ejercido por el presidente de la República y del empleo de ellas en el orden interno (mandatos –¿disposiciones?– exclusivos del Presidente) caben los proyectos de ley sobre efectivos de las fuerzas armadas (12).

Aunque el Legislativo se haga representar en el Consejo de Defensa Nacional, un papel ampliado de este Poder podría contar con la presencia, en ese Consejo, de los presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Senado y de la Cámara de

Diputados. La hipótesis de la aprobación legislativa de la Política de Defensa Nacional confronta el carácter presidencialista del régimen, en los términos ya comentados. No obstante, como ejemplo de la sugerencia anterior, la presencia de los presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional en la Cámara asesora del Presidente para estos asuntos representaría también una ampliación del papel legislativo. Recientemente, el Legislativo dejó pasar una oportunidad única al rechazar un proyecto de ley (del gobierno Itamar Franco, contestado por el gobierno Cardoso) que establecería la autorización legislativa para la participación en operaciones de paz, mediante deliberación previa o referéndum. Prevalció la tesis de la competencia exclusiva del Ejecutivo.

Similar a la Política de Defensa Nacional, la creación del Ministerio de Defensa no deberá ser sometida a la deliberación legislativa ya que alteraciones anteriores de la estructura del gobierno también la dispensaron. Pero la creación de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIB) que, en principio, no tiene nada de militar –pese a la relevancia de este dominio en el campo militar–, se encuentra en fase final de tramitación en la Cámara de Diputados por iniciativa del gobierno. A propósito, un debate interesante destaca la naturaleza del presidencialismo y las expectativas “parlamentaristas” de un papel más relevante del Congreso. El diputado José Genoíno (PT-SP) presentó una Enmienda Sustitutiva al Proyecto de Ley sobre la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), estableciendo una inversión total de perspectivas pues busca que el Legislativo no sólo apruebe la Política Nacional de Inteligencia, sino también que la dirija por medio de una comisión especial. Las posibilidades de aprobación de la iniciativa del diputado Genoíno, que sería adecuada en un régimen parlamentario, son pequeñas, precisamente porque invertiría las relaciones entre los dos Poderes –Ejecutivo y Legislativo– en un sistema presidencialista. En verdad, ella destinaría al

(10) “Las fuerzas armadas, integradas por la Marina, el Ejército y la Aeronáutica, son instituciones nacionales permanentes, organizadas con base en la jerarquía y en la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y se destinan a la defensa de la patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de éstos, de la ley y del orden”, art. 142 de la Constitución Federal. La decisión exclusiva del Presidente sobre el empleo militar para la garantía “de la ley y del orden” fue establecida por la Ley Complementaria 69/91.

(11) Artículos 137 y 138; 136 4 - 6; 84, XIX y XX.

(12) Artículo 48, IV.

Legislativo una prerrogativa del Ejecutivo (definición de una política de Estado). El camino intermedio entre la situación actual y la que sería creada por la enmienda del diputado del PT (que tiende a ser rechazada por inconstitucionalidad) sería, como señalé antes, la ampliación de la presencia de representantes del Legislativo en el Consejo de Defensa Nacional y su admisión en la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Presidencia de la República.

Un camino que se deberá intentar en vista del aumento de la competencia y de la responsabilidad legislativa podría ser la contratación de asesorías en Universidades y Centros de Investigaciones. Sin embargo, conspiran contra esta hipótesis la inercia de la mayor parte de los parlamentarios y partidos y la referida ausencia de cultura estratégica.