

Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad

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>	

Agradecimientos

Este libro es uno de los resultados de las actividades desarrolladas en el ámbito de la investigación, la difusión, la cooperación técnica y el establecimiento de redes por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile). Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y de fuera de ella.

Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad, así como los encuentros, talleres y seminarios que posibilitaron su realización en Campinas, Santiago y Buenos Aires, fue posible gracias a la colaboración de distintas instituciones y personas. Particular importancia tuvo un apoyo focalizado otorgado por tres fundaciones de los países del ABC. Queremos destacar y agradecer de manera especial a:

La Fundación Andes de Chile, la Fundación Antorcha de Argentina y la Fundación Vitae de Brasil, por el apoyo brindado en el contexto del proyecto "Integración y seguridad en el MERCOSUR + Chile". Este apoyo permitió establecer una red de investigadores entre los países del ABC con intereses comunes en materias de política exterior y de defensa.

La Fundación Ford, New York, por el apoyo al proyecto "América Latina: multilateralismo del siglo XXI" y a la Fundación Ford en su Sede para los Países del Cono Sur y el Area Andina, por el apoyo institucional a FLACSO-Chile.

La Fundación MacArthur, por el apoyo al Programa Paz y Seguridad en las Américas.

La Universidad Di Tella, por haber acogido la realización de uno de los encuentros internacionales efectuado en septiembre de 1998.

La Universidad de Campinas, por la realización de un taller de planificación que posibilitó el intercambio de ideas sobre las prioridades estratégicas de los países del Cono Sur.

Los funcionarios del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, que organizaron un primer encuentro sobre seguridad internacional en los países del ABC, en abril de 1998 y que posteriormente le dieron seguimiento a los otros encuentros. Especial men-

ción debemos hacer de la contribución de Claudia Gutiérrez para la producción de este libro.

Al finalizar el siglo Argentina, Brasil y Chile muestran un alto nivel de coincidencias en su posicionamiento internacional en las más diversas áreas. Concuerdan en la proyección económica lo que se materializa a través del MERCOSUR. Coinciden en importantes perspectivas sobre la política internacional, lo que se expresa por medio del MERCOSUR + Chile y Bolivia, además de los diálogos bilaterales específicos. En cuestiones de seguridad poseen perspectivas similares sobre su rol en la estabilidad en la región; su acción conjunta por medio de la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE) fue determinante para la paz en la zona andina. El fin de la competencia estratégica en asuntos nucleares entre Argentina y Brasil, permitió una proyección común en materia atómica entre los países del ABC. A partir de allí se hizo efectiva la plena vigencia del Tratado de Tlatelolco y del Tratado de No Proliferación Nuclear. América Latina es hoy una zona libre de armas de destrucción masiva.

Las coincidencias entre los países del ABC no son nuevas. Es más, en otra etapa histórica, a inicios de siglo y en medio de una situación de tensión internacional en el contexto de la guerra europea, Argentina, Brasil y Chile buscaron conformar un entendimiento sustantivo que alejara cualquier espacio y posibilidad de conflicto en Sudamérica, además de generar las condiciones para contribuir a la paz y estabilidad en el hemisferio.

El 25 de mayo de 1915 los Cancilleres de los tres países suscribieron el Tratado del ABC, que expresaba la armonía de intereses, la comunidad de valores y la fraternidad de los países involucrados. Estos ubicaron como un valor central la resolución pacífica de las controversias, cuestión que se mantuvo pese a los distintos ciclos y conflictos que aparecieron a lo largo del siglo. Siempre los contenciosos fueron resueltos por la vía del diálogo, la diplomacia y la búsqueda de entendimientos a lo largo del siglo XX. El Tratado preveía que en el caso de no encontrarse arreglos directos, las partes buscarían por medio del arbitraje y la conformación de una comisión permanente los métodos que aseguraran una política de paz y de justicia en el continente.

Los historiadores ponen los orígenes del ABC en una iniciativa

gestada en Roma por los Embajadores de Chile y Brasil, a la que se sumó de forma inmediata Argentina, que en el contexto de la celebración del centenario de la Independencia los tres países del ABC impulsaban la idea de crear una Academia de Bellas Artes Latinoamericana en Roma. A partir de esta idea se generó un diálogo fructífero entre los Cancilleres tendiente a afianzar la comunidad valórica que guiaba a sus respectivos gobiernos. La voluntad política de concertación se manifestaba con fuerza.

En un contexto de crecientes tensiones internacionales, en especial en Europa, se produjo el conflicto estadounidense-mexicano de 1914 donde los países del ABC ofrecieron sus buenos oficios. Estos fueron aceptados y alcanzaron un éxito pleno. Lo anterior dio un mayor impulso a quienes desarrollaban la idea de vincular aún más a Argentina, Brasil y Chile.

El Tratado no logró la ratificación parlamentaria en los tres países, pero su espíritu se ha mantenido a lo largo del siglo.

Nuevamente, al finalizar el siglo, los países del ABC muestran un alto nivel de coincidencias, y fijan objetivos y metas tendientes a contribuir a la estabilidad internacional y al desarrollo en la subregión, como forma de alcanzar el propio desarrollo. Establecen cursos de acción coordinados en diversas materias y crean marcos institucionales para afianzar la cooperación.

Los seminarios internacionales efectuados alrededor del tema "Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad" buscaron analizar la política exterior y la política de defensa de estos tres países a finales del siglo XX. Lo anterior posibilita comprender las coincidencias y diferencias en los cursos de acción tomados por cada uno de los gobiernos nacionales, pero que en conjunto han redundado en el proyecto de integración más significativo en América Latina: el MERCOSUR. Acuerdo que va más allá de las cuestiones meramente comerciales y se proyecta en las relaciones políticas y de seguridad.

La dinámica generada en el relacionamiento de nuevo tipo entre los países del ABC posibilita un diálogo efectivo y mecanismos de acción integradores entre las ciudades del interior con una activa participación de diversos actores sociales.

La superación de los problemas domésticos vinculados a un desarrollo inequitativo constituye una de las claves centrales para afianzar las oportunidades de una mayor incidencia de esta subregión en el mapa global. La creciente coordinación de políticas permitirá evitar costos diferenciados en el proceso de conformación del megamercado. A su vez,

la mayor coordinación de políticas reafirma el sentido de comunidad más general. La profundización del proceso de relacionamiento interdependiente de los países del ABC y de los otros países asociados en los marcos institucionales creados, permite augurar una profundización de las vinculaciones estratégicas de estos países al inicio del siglo XXI. Esta asociación permitirá transferir estabilidad al sistema internacional y contribuir con una perspectiva de paz al sistema global.

Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad se encuentra organizado en torno a nueve capítulos. Para abordar la temática se presentan perspectivas referidas tanto a los temas de integración económica y política como a los temas vinculados con la política de defensa y la seguridad internacional.

El primer capítulo, realizado por el suscrito quien además efectuó la edición del libro, analiza la necesidad de construir un concepto de relacionamiento estratégico que posibilite comprender de mejor manera las complejidades de los procesos de interacción e interdependencia creciente entre países como los del ABC.

El posicionamiento de los actores chilenos frente a la integración es el tema que analiza Paz V. Milet en el segundo capítulo. En el capítulo tres, desarrollado por Rut Diamint, se establece la contrapartida para los actores argentinos.

Las alianzas estratégicas vistas desde la perspectiva argentina constituyen el capítulo cuatro, preparado por Carlos Escudé. Las prioridades y las alianzas estratégicas desde la perspectiva brasileña se desarrollan en el capítulo cinco, preparado por Alcides Costa Vaz.

Los temas referidos a las políticas de defensa en los países del ABC se analizan en los tres capítulos siguientes. En el seis, Marcelo Fabián Saín aborda las perspectivas que surgen desde la política de defensa argentina. El siete, preparado por Eliézer Rizzo de Oliveira, desarrolla la política de defensa nacional y la seguridad regional desde la perspectiva brasileña. En el capítulo ocho, Gabriel Gaspar trata el tema de la política de defensa de Chile.

Finalmente, Carlos Castro ubica de manera general las temáticas comunes que aparecieron en los seminarios y en los capítulos referidos a la política exterior y/o de defensa para cada caso nacional.

El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado

Francisco Rojas Aravena

Los cambios estratégicos más significativos en América Latina, en la última década, que coincide con el fin de la guerra fría, se han producido en el Cono Sur. El fin de la rivalidad entre los dos principales Estados del Atlántico, Argentina y Brasil, eliminó la principal competencia estratégica en el área sudamericana. Esta en algún momento llegó a involucrar cuestiones nucleares. El giro en la relación se produjo luego de la llegada de la democracia en ambos países, a partir de los acuerdos Alfonsín-Sarney. La relación chileno-argentina también ha tenido un cambio dramático en la última década: al finalizar el siglo somos testigos de una relación de cooperación significativa e incremental que se expresa en todos los ámbitos. Por primera vez se efectúan ejercicios militares entre ambos países, mostrando una vinculación que va de lo comercial a la defensa, pasando por las más distintas áreas. En este sentido cabe destacar el reciente Protocolo firmado por ambos países para la construcción conjunta de fragatas para ambas Armadas. Este cambio cualitativo en la relación también se produjo luego del proceso de redemocratización en ambos países. Los acuerdos Aylwin-Menem de 1990-1994 y los acuerdos Frej-Menem desde 1994-1999 han cambiado el relacionamiento estratégico entre ambos países.

¿Qué es lo estratégico? ¿Qué lo define?

El concepto referido a las cuestiones estratégicas en un sentido amplio es un concepto abierto. Es decir, no posee una definición unívoca o un sentido altamente consensuado. Más allá del uso recurrente es necesario estar prevenido sobre cuál es el sentido que se le otorga a lo estratégico o de qué manera “lo estratégico” califica otro tipo de acciones; por ejemplo, el relacionamiento bilateral o las concordancias multilaterales entre un grupo de países determinado.

El concepto sobre lo estratégico es un concepto importante, al igual que el concepto de seguridad, ya que orienta las decisiones de los diversos actores. En este capítulo exploraremos el sentido de lo estratégico con el fin de establecer las formas y los condicionamientos que produce sobre

el relacionamiento bilateral y subregional. Estimamos que esto contribuirá a entender de manera más profunda la nueva vinculación de interdependencia creciente que se produce entre los países del ABC (Argentina, Brasil y Chile) y otros países involucrados en algunos de los procesos de relacionamiento estratégico generados en este núcleo básico. En particular, el relacionamiento en el MERCOSUR.

La estrategia es una programación a largo plazo de la utilización de todos los elementos e instrumentos políticos, económicos, sociales y militares para la conducción de un conflicto bélico. Es el plan general, en el que se señalan los objetivos principales a conseguir y los recursos que se destinan para ello. La táctica, en cambio, corresponde a planes particulares, los pasos que se van dando en función de los objetivos inmediatos o coyunturales para conseguir los objetivos estratégicos señalados (cf. Di Tella, 1989, p. 218).

La estrategia constituye el camino que debe ser transitado para alcanzar una determinada visión sobre el desarrollo nacional en su vinculación con el sistema internacional. La estrategia se evaluará en forma *ex post* sobre la base de los resultados alcanzados.

Otras definiciones de estrategia señalan que es “la técnica al servicio del logro de un objetivo (individual o colectivo; privado o público; pacífico o bélico-militar), la política de los armamentos representa el instrumento por el cual los Estados desarrollan su estrategia” (Bobbio et al., 1988, pp. 116 y ss.). “En primer lugar la estrategia es la programación a largo plazo del empleo de instrumentos políticos y militares en el curso de los conflictos internacionales, mientras que la táctica será la aplicación directa y cambiante según las circunstancias, de los instrumentos en particular” (ibíd.).

Mirado de manera aún más general, el diccionario de la lengua española señala tres acepciones para la palabra “estrategia”: a) arte de dirigir las operaciones militares; b) arte, traza para dirigir un asunto; c) es un proceso regulable, el conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento (DRAE, 1984).

En cualquiera de las acepciones anteriores la estrategia está y debe estar siempre subordinada a la política. La “gran política” es la que ordena los asuntos centrales del Estado y sus prioridades. De las conclusiones de la política surgen las opciones estratégicas. También allí se encuentra el origen de las distintas prioridades. El diagnóstico político-estratégico es la clave de la acción (Beaufre, 1978, p. 54). Es en la alta política donde la estrategia juega un rol central, a diferencia de la baja política en donde las cuestiones referidas a los negocios y a los

intercambios entre agentes económicos y sociales poseen un mayor peso. Estos actores también utilizarán el concepto de estrategia como marco ordenador en el desarrollo de sus acciones.

¿Cuál es la racionalidad estratégica? En primer lugar, se refiere a la construcción de una misión que otorga coherencia o sentido a un conjunto de decisiones y acciones específicas que reflejan intereses sectoriales. Así, la estrategia subordina los intereses particulares y los ubica en el marco de una definición de interés más general. El sentido más global es que la estrategia refleja un alto nivel de consenso en torno a los intereses nacionales. El general Beaufre responde esta pregunta indicando que la estrategia es el arte de emplear las fuerzas militares para alcanzar los resultados fijados por la política, para agregar que ésta es una perspectiva estrecha dado que se centra en el tema de fuerzas militares. Desde su perspectiva define la estrategia como “el arte de hacer que la fuerza concorra para alcanzar las metas de la política” (Beaufre, 1982, p. 17). La definición anterior ubica de manera adecuada la diferenciación entre acción militar y uso de la fuerza, conceptos amplios y cuyas connotaciones se aprecian en cada situación particular. Sin embargo, es necesario acotar de manera adecuada el concepto “fuerza”. Si no existe una definición precisa y operacionalizable de “fuerza”, se corren riesgos mayores que el uso estrecho vinculado a lo militar. Los riesgos de una definición insuficiente de fuerza están referidos a dos aspectos:

1. Su acepción amplia: toda acción puede llevar implícito un sentido de uso de la fuerza o la amenaza de ella, en todos los campos (económico, político, demográfico, etc). Con ello se genera una ampliación consecuente de las funciones de las instituciones que hacen uso de la fuerza, en desmedro de otras instituciones. Esto adquiere especial importancia en la relación entre instituciones civiles y quienes son los profesionales en su uso, como lo son las fuerzas armadas. Todo se relaciona con la relación seguridad/fuerza y afecta al conjunto de las relaciones sociales.

2. El sentido de urgencia/importancia: cuando aparecen los temas vinculados al uso de la fuerza se incrementa la prioridad en la toma de decisiones y, por lo tanto, para poner de relieve determinado tipo de temáticas se las define como cuestiones vinculadas a la seguridad. El propio general Beaufre previene al respecto cuando señala que “nada es más peligroso que un análisis político insuficiente, que se busca paliar mediante ‘el llamado al soldado’” (Beaufre, 1978, p. 39).

Ubicados temporalmente en la posguerra fría y haciendo un símil con lo señalado, podemos indicar que nada es más peligroso que un

análisis político deficiente que busca definir el futuro única y exclusivamente sobre la base de las tendencias del mercado. Ello significaría el fin de la política y el fin de la conducción de un proyecto de sociedad inserto en el sistema internacional. Lo que destaca el concepto estratégico y la perspectiva de acción señalada por el general Beaufre es precisamente el relevamiento de la política como una cuestión central en las definiciones estatales y en las interacciones con otros actores y en la prioridad que otorga a dichas vinculaciones.

En América Latina estamos en una etapa histórica —que los países del ABC reflejan de manera sustantiva— caracterizada por la emergencia de un multipolarismo subregional que ubica la democracia como un valor central y que ha desmilitarizado en forma creciente sus relaciones de seguridad. Se trata de un proceso en curso y por ello con importantes vulnerabilidades y fragilidades. El proceso tampoco adquiere una dimensión de coherencia global que permita visualizar avances equivalentes en las distintas áreas temáticas. De hecho, el proceso ha avanzado en forma segmentada en cuestiones económicas, de seguridad, de cooperación técnica, de relacionamiento cultural, como lo evidencian cada uno de los procesos subregionales e incluso al interior de cada uno de ellos.

El concepto de relacionamiento estratégico y de definición de prioridades estratégicas no es evidente. El concepto de estrategia de hecho es usado en las más diversas formas y actividades. Por ejemplo, es común referirse a la estrategia económica, a la estrategia política, a la estrategia deportiva, a la estrategia comercial, a la estrategia electoral, etc. En ninguno de estos casos el empleo de fuerzas militares está presente. Más aún, las referencias al uso de “la fuerza” tampoco está presente, ni aun en una estrategia deportiva. Por lo tanto, es necesario hoy resituar el sentido común y el sentido político de la estrategia en torno de una conceptualización un poco más amplia, pero que tome lo esencial de lo señalado por la definición de la lengua española para el vocablo, es decir, el camino o las reglas que aseguran una decisión óptima para alcanzar determinados objetivos. Más aún cuando la estrategia siempre posee un carácter asociativo o relacional: mis acciones en relación a otros, las acciones de A sobre B y el impacto que ese relacionamiento particular posee sobre C o D.

La concepción estratégica implica ubicar en un conjunto relacionado tres elementos constitutivos: la definición de fines, la delimitación de los cursos de acción y la cantidad de recursos asignados para alcanzar los fines definidos por medio del camino diseñado. Es decir, la estrategia conlleva

la definición de metas y objetivos, el establecimiento de cursos de acción o caminos a través de los cuales se llegará a dichas metas y los recursos que serán usados, entendidos estos en su más amplio espectro: económicos, políticos, diplomáticos, militares, de información, tecnológicos y otros. El arte de la estrategia consiste precisamente en el adecuado balance entre los tres elementos señalados, es decir, la coherencia entre las metas a ser alcanzadas, el camino para llegar a ellas y la cantidad de recursos asignados.

En la articulación de estos tres elementos definitorios de lo estratégico aparecen tres conceptos relevantes directamente relacionados: formular la estrategia, coordinar la estrategia, y aplicar la estrategia. El proceso de formulación apunta a proveer esencialmente la visión de un futuro deseable. Es decir, a proyectar una imagen lo más nítida posible de la meta, el objetivo o el fin a ser alcanzado. Es la formulación de la estrategia la que aclara la propia definición del interés nacional. Un aspecto central en el proceso es la búsqueda de comprensión de orden general. Más aún, el elemento medular de la formulación consiste en establecer la racionalidad general involucrada. Es decir, el proceso de visualización conlleva la priorización de metas y una racionalidad en dicha determinación.

Las actividades vinculadas a la coordinación están referidas esencialmente a la generación de planes y a la articulación de iniciativas y espacios de acción burocráticos e individuales. Corresponde al conjunto de negociaciones que se establecen en el sistema y que determinan la forma, el tiempo y el uso de los recursos asignados. La coordinación de actividades es lo que hará efectivos los cursos de acción. La fase de aplicación corresponde directamente al conjunto de decisiones y operaciones que ponen en marcha las actividades correspondientes a cada curso de acción y a los cuales se encuentran imputados los recursos específicos. El proceso de formulación, coordinación y aplicación es un proceso continuo y conforma un marco sistémico que se reformula permanentemente aclarando la visualización de las metas. Se efectúan constantemente actividades de coordinación y de consensuar los cursos de acción específicos, dotándolos de la flexibilidad necesaria para poder aplicarlos de la manera más eficiente.

Es así como el análisis de las definiciones estratégicas conlleva el análisis de:

- a) las capacidades del liderazgo para definir los fines y el grado de consistencia y persistencia de los mismos;
- b) el nivel de articulación que manifiestan los actores en la definición de

los caminos y cursos de acción, y que se expresa en la capacidad de construcción de consensos;

c) una evaluación de la cantidad de recursos asignados que son los que en definitiva proveen el soporte específico para llevar adelante los cursos de acción diseñados;

d) el proceso por el cual se desarrollan los tres puntos anteriores conforma culturas burocráticas específicas que otorgan mayor o menor peso a las distintas dimensiones y que caracteriza la forma de actuación de cada ente.

En el acercamiento vital la definición estratégica se liga a la definición de interés nacional. La preservación de la paz aparece como un objetivo sustantivo de donde prevenir la guerra constituye un objetivo equivalente para el cual aparecen distintos cursos de acción que conllevan a su vez muy diversa cantidad de recursos involucrados según sea dicho camino.

En el nuevo contexto de posguerra fría, globalización e interdependencia, los cuatro dilemas de seguridad (cf. Domínguez, 1999) continúan teniendo una importante vigencia. Y a estos desafíos es necesario proveerlos de una respuesta adecuada que posibilite alcanzar y mantener el objetivo de preservar la paz. Estos dilemas responden a cuatro preguntas sustantivas:

– ¿provocará mi intento para mejorar mi propia seguridad internacional que mi vecino esté tan asustado que los dos terminemos menos seguros a un costo más alto?;

– ¿provocará mi intento por consolidar la estabilidad de las políticas democráticas internas de mi país que mi vecino se atemorice de manera tal que ambos terminemos menos seguros?;

– ¿provocará mi intento por reducir las posibilidades de un conflicto interestatal y consolidar la estabilidad interna de las políticas democráticas de mi país, a través de la desmovilización militar, que se cree una amenaza de desorden interno? o ¿qué hacer con los soldados cuando dejan de ser soldados?;

– ¿provocará mi intento de combatir las bandas violentas y de traficantes de drogas en mi país que se amenace la estabilidad del gobierno constitucional?;

La respuesta a cada uno de estos interrogantes incide de manera central en la definición de interés nacional y en su operacionalización. De igual forma, la formulación misma del interés nacional a ser alcanzado afectará el diseño de los cursos de acción y la cantidad de recursos asignados.

El concepto de relacionamiento estratégico busca correlacionar el

concepto sobre lo estratégico con el de relación o vínculo entre dos o más actores. Tres elementos posibilitan reflexionar sobre el sentido del relacionamiento estratégico (1).

1. Asociación o relacionamiento estratégico

La asociación o relacionamiento estratégico simboliza una forma de vinculación que posee una relevancia sustantiva para al menos uno de los actores involucrados. Es decir, es un tipo de vinculación crucial, afecta intereses básicos o de gran importancia, como el volumen, por ejemplo. Una relación comercial se transforma en relación estratégica cuando un productor depende de un mercado. De igual forma, para quien recibe los productos también se establece un vínculo estratégico por su dependencia del proveedor.

El relacionamiento estratégico evidencia también formas de interdependencia significativas, lo que Keohane y Nye denominan “interdependencia compleja” (Keohane/Nye, 1988).

Un relacionamiento estratégico también involucra relaciones de seguridad y el vínculo que se establece entre seguridad internacional/seguridad nacional y defensa. La organización de intereses comunes para la defensa conjunta evidencia en alto grado un relacionamiento positivo. Percepciones de amenaza mutua con tendencia a perspectiva suma cero, muestran relacionamientos negativos.

Es necesario focalizar y definir la esfera de relación en la cual se establece el relacionamiento o la asociación estratégica para evitar definiciones tautológicas. La focalización a su vez permite comprender el vínculo particular que puede definirse no necesariamente por aspectos cuantitativos, sino también por aspectos estrictamente cualitativos.

El relacionamiento o la asociación implican un tipo de relación en el cual no está asegurada una condición de reciprocidad. Puede que una relación particular sea estratégica para un actor, pero que no lo sea necesariamente para el otro. Estas perspectivas son las que el análisis particular y la evaluación de las perspectivas operacionales señalarán.

2. El análisis del relacionamiento estratégico conlleva la necesidad de evaluar los aspectos operacionales

(1) Quiero agradecer de manera especial las ideas sobre este tema de Thomaz Guedes da Costa. En el marco del Programa Paz y Seguridad en las Américas tuvimos oportunidad de iniciar una reflexión sobre el significado de “asociación estratégica”, tema sobre el cual Guedes da Costa tuvo un liderazgo académico en el desarrollo de preguntas centrales.

El tipo de relación variará sustancialmente cuando el poder de cada uno de los actores tenga un grado de simetría o equivalencia de aquellos otros casos en los cuales se manifiesten asimetrías significativas. En esta perspectiva se pueden diferenciar, por ejemplo, el tipo de relación que posee Estados Unidos con Japón de la que posee Estados Unidos con los países caribeños. ¿Qué tipo de reciprocidad es posible establecer en uno u otro caso?

Desde el punto de vista operacional también vale la pena preguntarse cómo una asociación estratégica entre dos actores afecta a un tercero, o cuándo éste tiene la percepción de que sus intereses pudiesen verse afectados, ya sea en términos positivos o negativos. En este ámbito los procesos de integración que van más allá de los aspectos meramente comerciales poseen esta característica. Se puede decir que una relación pasa a ser estratégica cuando supera un área específica de relación y comienza a producirse una interacción significativa en varios campos de acción. A creciente vínculo y relación interdependiente mayor será el interés de acercar las relaciones políticas y militares (Skalnes, 1998, pp. 582-616).

Los procesos de complementación comercial pueden ser vistos de manera positiva por terceros actores, en cambio estos mismos procesos si adicionan otras áreas de interdependencia pueden pasar a ser percibidos de manera distinta al sentirse terceros actores “afectados” por este proceso de cooperación, complementación o interdependencia. El debate sobre la construcción de megamercados en el marco de la globalización o, más aún, sobre la formación de grandes megabloques, se ubica en esta perspectiva. Las visiones más extremas señalan guerras comerciales entre los distintos bloques. En la percepción de distintos actores en Estados Unidos y América Latina sobre el tipo de relacionamiento entre MERCOSUR y ALCA, éste se ve como una competencia que puede derivar en una competencia suma cero (Jaguaribe, 1998, pp. 127-149).

3. En el discurso de los actores el concepto “estratégico” posee una gran importancia.

Hemos mencionado en los párrafos precedentes un conjunto de analogías para el uso de estrategia en distintos campos. Lo que queremos destacar en este punto es más preciso, está referido esencialmente al uso del concepto de relacionamiento estratégico en los principales actores que definen esas relaciones. En general al usar la denominación de vinculación estratégica se está delimitando y definiendo un tipo de relación privilegiada. Se ubica el relacionamiento como una prioridad

significativa en el marco del conjunto de las relaciones e interacciones que se desarrollan. Es una relación que posee primacía sobre otras.

Lo anterior lleva a establecer diferencias conceptuales de gran importancia como por ejemplo la prioridad en la formación de coaliciones o alianzas económicas, políticas y otras de carácter intergubernamental, como una opción que es percibida como radicalmente distinta a conformar una entidad supranacional. Esta sería la diferencia sustancial entre el NAFTA, como acuerdo intergubernamental, y la Unión Europea como ente supranacional (Chacón, 1994).

El uso amplio de “sentido común sobre estrategia” y su uso “vulgar” tienden a devaluar y entrar en competencia con ese discurso político sobre la importancia del relacionamiento. Lo estratégico se tiende a confundir con todo aquello que aparece como importante, más aún si esto es urgente. Dado que aquellas cuestiones que son importantes están relacionadas con áreas de fortaleza o de vulnerabilidad, el concepto se vinculará de manera estrecha a la seguridad y al uso de la fuerza. Con ello se tiende a ampliar el concepto de seguridad y, por ende, el de las misiones que cumplen las instituciones armadas para generar seguridad.

A partir de los elementos reseñados destacaremos algunos elementos que permitan delinear una perspectiva de lo estratégico. Esta, en lo central, significa que la política genera un proceso de regulación y de desarrollo de reglas que mejoran opciones para alcanzar las metas definidas. En este sentido, es esencial entender que se trata de un proceso complejo de interacciones múltiples, en el cual incide una pluralidad de actores que poseen distintas perspectivas y todas ellas se conforman sobre la base de informaciones parciales y de percepciones equívocas derivadas de relacionamientos históricos o de otras experiencias o enfoques. De allí que lo que para algunos actores pueda ser definido como estratégico, en un determinado marco regional o internacional, puede ser estrictamente táctico para otros actores.

El desarrollo que se señala a continuación, por lo tanto, está limitado a las cuestiones que aparecen como más significativas sin entrar en la densidad de los vínculos que se generan en cada nivel.

Así también es necesario tener presente la perspectiva temporal, que no abordamos de manera sistemática en este trabajo. El tiempo se define socialmente. Los actores, según sus perspectivas, establecen marcos temporales que pueden tener diferenciaciones importantes. En las cuestiones estratégicas se produce un continuo que lo define a partir del desarrollo de cursos de acción tácticos. Estos construyen en cada momento el camino estratégico, sin embargo, la percepción de los

actores establecerá diferencias si cada acción táctica contribuye o no a la perspectiva estratégica y si el uso del “tiempo” es el más adecuado a los fines que se quieran alcanzar.

Finalmente es necesario advertir, sobre todo en el marco de la globalización, que todos los actores estatales, no gubernamentales, empresariales y otros, actúan de manera simultánea en distintos niveles y participan e interactúan en distintas arenas y generan canales de comunicación referidos a juegos particulares, por lo tanto, al mirar lo estratégico se está generando una coherencia de conjunto que puede no responder a las acciones particulares y a las prioridades de los actores.

La diferenciación de niveles y las políticas necesariamente segmentadas de las diversas agencias gubernamentales o de los agentes privados generan una multiplicidad de actores que –sobre la base de los cursos de acciones particulares que desarrolla– buscan “representar” los intereses más generales. La coherencia y la racionalidad del conjunto será evaluada de manera abstracta *ex post* dado que ningún actor, en el actual contexto, puede asegurar la primacía y el derrotero final de los cursos de acción a partir de sus decisiones. Más allá del debate sobre la importancia del actor estatal y la reafirmación de su peso como actor privilegiado, éste ha devaluado sus capacidades de hegemonía pero aún mantiene la primacía en el espectro de actores.

Una última advertencia se refiere a que el análisis de los posicionamientos y de las definiciones se realiza desde una perspectiva de agregación. Hoy en día, al visualizar decisiones y cursos de acción particulares, encontramos que la globalización y la presencia de los actores transnacionales está en el curso de acción mismo que ejecutan los agentes económicos u otros actores. Esto es particularmente cierto en lo referido a las inversiones de capital, al intercambio tecnológico, a las decisiones de inversión conjunta o a muchas otras que afectan el relacionamiento entre dos o más actores.

Relacionamiento estratégico: algunos condicionamientos

El relacionamiento estratégico puede producir diferentes condicionamientos. Seguidamente destacamos cuatro aspectos que me parecen importantes vinculados a la perspectiva de mercado, a la seguridad y la defensa, a la construcción de regímenes internacionales y al tema de la voluntad política.

1. Cuando la vinculación o el relacionamiento interdependiente

puede generar vulnerabilidades específicas. Es decir, cuando la decisión de uno de los actores puede afectar de manera estructural las ganancias o pérdidas del otro actor.

Este tipo de situaciones puede estar referida tanto a interacciones conflictivas como a un relacionamiento cooperativo. En general, dado el carácter interdependiente, la situación es extremadamente compleja.

Hay temas en los cuales las decisiones nacionales generan relacionamientos que afectan de manera directa a otros actores. Los casos del medio ambiente y la seguridad, así como las cuestiones financieras, evidencian esta situación. La instalación de una fábrica contaminante o de un “basurero de desechos radioactivos” posee efectos inmediatos más allá de las fronteras si el otro actor percibe que sus intereses medio ambientales se ven afectados. Problemas en el manejo de plantas industriales de energía, como en el caso de Chernobyl y su accidente nuclear, tuvo efectos sobre Europa. A la luz de dichos acontecimientos se puede señalar, con la perspectiva de hoy, que éste fue un alerta temprana sobre lo que pudiese significar un accidente nuclear en Rusia o lo que ocurriría si no se le da el mantenimiento adecuado a la flota de submarinos o de usinas nucleares en ese Estado.

Esquemas similares pueden señalarse respecto de la acción de una flota pesquera en mares contiguos a las zonas económicas exclusivas o al mar territorial de un Estado. El conflicto que tuvieron Canadá y España en pesca de alta mar mostró cómo se puede incrementar una diferencia de intereses aun entre dos países que actúan en el marco de la más sólida alianza político-estratégico-militar.

El dilema de la seguridad posiblemente es el ejemplo más recurrente sobre decisiones nacionales que repercuten en otro actor y que vuelven a incidir en quién generó la decisión. En las prioridades de la posguerra fría esto se expresa en la formalización de normas para evitar o detener la proliferación, en especial, de armas de destrucción masiva.

Las crisis financieras en el contexto de la globalización ahorran muchas explicaciones con respecto a la posibilidad de evidenciar este tipo de situaciones.

2. Cuando el relacionamiento se vincula a la seguridad y la defensa.

Frecuentemente, en las situaciones en las cuales el uso de la fuerza —y en especial el uso de fuerzas militares— está presente de manera competitiva entre dos o más actores, ello implicará un relacionamiento estratégico. Es decir, una vinculación de largo plazo en la cual confluyen los más diversos elementos de poder en la perspectiva de satisfacer o de resolver intereses esenciales en forma competitiva.

En la perspectiva de un relacionamiento estratégico cooperativo se establecen alianzas y formas institucionales de cooperación en materias de seguridad internacional y defensa.

En este aspecto los avances en el MERCOSUR son significativos. La declaración del MERCOSUR como zona de paz, firmada en 1998, marca un hito importante en la concreción de un interés estratégico subregional. Igualmente importante, pero con un nivel de operacionización mayor, cabe destacar los ejercicios conjuntos realizados de manera bilateral entre los países del ABC.

De igual forma también se deben señalar los acuerdos sectoriales de la industria militar de Argentina, Brasil y Chile para, de manera bilateral, generar economías de escala que permitan suplir necesidades importantes a la vez que se refuerzan los vínculos de cooperación más generales.

3. Cuando regímenes internacionales o instituciones internacionales limitan o cambian la dirección y decisión sobre políticas nacionales.

En este ámbito es posible ubicar cuestiones referidas a sistemas de seguridad colectiva y regímenes internacionales de seguridad tendientes a prevenir situaciones de tensión entre actores o a generar regulaciones normativas que limitan decisiones nacionales. El establecimiento de regímenes internacionales o la creación de instituciones internacionales plantea una transferencia de decisiones que correspondían a la esfera del dominio exclusivo nacional al ámbito supra nacional. Esta transferencia permite que, por acuerdo de la institucionalidad internacional (subregional, regional o internacional), se limiten o modifiquen decisiones domésticas.

Los ejemplos principales en este ámbito están referidos a la cuestión nuclear. Decisiones internacionales como la suscripción de Tlatelolco afectan las decisiones nacionales en el ámbito nuclear de los Estados latinoamericanos. A ello hoy día se suman un conjunto de acuerdos tendientes a evitar la proliferación, en especial, de las armas de destrucción masiva.

No sólo las restricciones están referidas estrictamente al desarrollo de capacidades militares. La generación y construcción de iniciativas industriales en las cuales la puesta al día y el desarrollo de materias o tecnologías de uso dual, también se ven afectadas o condicionadas por este tipo de restricciones. Un ejemplo en este campo fue la relación entre Alemania y Brasil en la construcción de usinas nucleares o en los desarrollos que posteriormente Argentina y Brasil efectuaron en el ámbito misilístico.

En este ámbito también pueden enfocarse aspectos positivos de relacionamiento y cooperación industrial. El desarrollo de iniciativas

conjuntas en distintas áreas, incluidas las sensibles como la industria militar, generan un mayor grado de interdependencia. El desarrollo en el marco de la Unión Europea de proyectos sobre aviones de combate de la “unión” y no ensamblaje de distintas áreas nacionales, permite actuar positivamente en la construcción de áreas de cooperación.

4. Cuando la voluntad política es el elemento esencial, con independencia de las tendencias del mercado.

La voluntad política hace efectivas las decisiones y la asignación de recursos. La intervención cubana en Angola mostró esto con claridad cuando señalaba “la ideología puede más que la geografía”. La voluntad política por lo tanto actúa por encima de fuerzas del mercado o de otro tipo de condicionamientos.

La coincidencia con el mercado refuerza y vigoriza decisiones, pero no las reemplaza. Los procesos de integración, en especial cuando estos asumen crecientemente espacios que van más allá de lo comercial, permiten establecer un relacionamiento interdependiente. Este, más que generar “vulnerabilidades”, establece un marco de capacidades incrementadas con lo cual expande su propia soberanía.

¿Por qué es importante preguntarse sobre las relaciones estratégicas o sobre marcos asociativos o de competencia estratégica?

En lo fundamental, porque las prioridades de inserción internacional estarán marcadas de manera profunda por las decisiones políticas que se adopten en relación con esa forma de inserción. Es decir, el accionar estatal favorecerá o limitará relacionamientos de mercado y priorizará su actuación sobre la base de una determinada visión de futuro en la cual el sentido estratégico está dado por el tipo de relacionamiento que se quiere alcanzar, como forma de satisfacción de los intereses propios y de los de los actores que se relacionan.

El proceso de globalización ha afectado de manera significativa la forma misma en la que se perciben los cambios globales y su impacto en las agendas nacionales. Cabe recordar que éstas están conformadas por lo menos por tres agendas diferenciadas: la agenda histórica, la nueva agenda de interdependencia binacional o subregional y por la agenda regional/global. La forma en que se construye la percepción y el marco de interpretación sobre los procesos de mundialización poseen una incidencia directa en los más amplios campos desde la economía a la cultura. Una parte sustantiva del debate está referida al grado de

porosidad de la soberanía, el grado de penetración y condicionamiento sobre las políticas nacionales y la forma en que está afectando a la identidad nacional. Sin embargo, otras perspectivas como la de Ricardo Ffrench-Davis señalan que la globalización siendo muy intensa es desbalanceada y se ubica en áreas claramente definidas. Que ella no afecta el sentido de nación. La globalización se encuentra radicada esencialmente en el comercio de bienes y servicios, en las finanzas y en la innovación tecnológica (Ffrench-Davis, 1998, pp. 151-164; y 1999).

La globalización genera efectos heterogéneos en las diversas subregiones y países. El conjunto de campos de acción se ve afectado de alguna manera por estos procesos globales, en especial por los fenómenos de carácter económico y por su incidencia en el desarrollo tecnológico, en particular en lo referido a los medios de comunicación. La diferenciación sobre intensidad y amplitud sectorial de las áreas afectadas genera políticas nacionales diversas frente a este fenómeno. Es por ello que la globalización no elimina la necesidad de adoptar decisiones nacionales esenciales. Por el contrario, serán las decisiones nacionales las que definan el tipo de inserción global, la forma de relacionamiento con el sistema internacional y las prioridades que se fijen. Desde esta perspectiva las decisiones nacionales definirán el posicionamiento estratégico del país e incidirán en los espacios y cursos de acción en los cuales se ubiquen los distintos actores.

La coincidencia del fin de la guerra fría con la globalización segmentada ha producido un cambio de era en lo político, en lo económico, en lo social y lo militar. Al finalizar el siglo, los principios rectores en el hemisferio occidental son la democracia, el libre mercado, el respeto a los derechos humanos y la paz. Estas aspiraciones a ser alcanzadas por cada uno de los Estados nacionales, y en el marco subregional, no aseguran un orden global. De hecho, la conjunción de globalización y fin de la guerra fría produce en forma simultánea procesos de integración y de fragmentación. Los procesos de integración tienden a afianzar y concretar los principios rectores; los procesos de fragmentación, por el contrario, inhiben completamente el disfrutar de ellos. En esta perspectiva América Latina aparece como una región heterogénea pero en donde las tendencias principales apuntan a la integración y la asociación. No obstante, al no estar consolidados los procesos de democratización y de estabilización, tendencias centrífugas en una subregión pueden tener fuertes consecuencias en otras. En el contexto de los países del Cono Sur, donde están los países del ABC, la coincidencia en valores y el sentido de futuro compartido han ido generando una perspectiva de comunidad que está

obligando a la conformación y el diseño de un marco institucional subregional más depurado.

La ausencia de un orden global genera incertidumbres. En la etapa actual somos testigos de un rediseño del conjunto de relacionamientos establecidos en el período de guerra fría, incrementados por los efectos de la globalización segmentada. Al finalizar el siglo y a una década de iniciado el proceso, aún no se decantan nuevas relaciones estratégicas estables a nivel global, capaces de otorgarle estabilidad al conjunto del sistema. Reducir el nivel de incertidumbre o establecer espacios de certeza formalmente definidos es un interés permanente de los actores presentes en el sistema internacional. De allí la importancia del establecimiento de la fórmula de un MERCOSUR político que posibilite un relacionamiento adecuado entre los países del ABC conjuntamente con otros países de la subregión.

En el caso del Cono Sur estos avances se producen en un contexto en el cual coinciden cuatro elementos principales: a) una comunidad valórica; b) una voluntad política de asociación; c) el desarrollo democrático y la generación de cláusulas de apoyo mutuo en esta materia, y d) el fin de las amenazas tradicionales en sus expresiones más significativas en el Cono Sur.

El MERCOSUR aparece como un cambio estructural en América Latina. Si bien el MERCOSUR es una unión aduanera, su objetivo apunta a la conformación de un espacio de coordinación y asociación de políticas mayor. Incluso en el marco de la unión aduanera diversos acuerdos generan nuevas perspectivas en otras áreas. Ello se ha traducido en que el MERCOSUR es un nuevo actor internacional. De hecho, el MERCOSUR posee personalidad jurídica y política reconocida a nivel internacional, a lo cual se une la capacidad y voluntad de interrelación. No obstante lo anterior, los tiempos de decantación en términos de formalización institucional en áreas distintas a lo económico llevará a plazos mayores. La mayor sintonía conceptual permitirá un mejor diseño institucional. Los países del ABC todavía necesitan reconocer su propia acción y proyectarla sobre la base de marcos analíticos comunes. El ámbito de relacionamiento establecido en áreas distintas a la comercial, en el contexto del MERCOSUR, requiere de un esfuerzo de conceptualización que otorgue coherencia global posibilitando unir de manera estrecha lo comercial con la defensa, por ejemplo. En este sentido la definición de un relacionamiento estratégico es lo que posibilitará establecer el marco de vinculación entre integración y seguridad internacional entre los países del ABC.

Una relación estratégica está marcada por su dimensión temporal de largo plazo y por la voluntad política de desarrollarla. Es por ello que dicho sentido estratégico se manifiesta como la voluntad de construcción de una comunidad en la cual coinciden intereses. La construcción y el sentido de dicha comunidad de intereses se proyecta al futuro como forma de satisfacción más plena de los intereses compartidos. Desde esta perspectiva la construcción de la comunidad requiere de grados superiores de asociación.

El sentido de lo estratégico, como hemos visto, no está dado sólo por el mercado o el volumen que éste tenga. De igual forma, el sentido de comunidad no queda establecido por el nivel de intercambios. El sentido de comunidad se desarrolla en la co-responsabilidad de promocionar y defender valores compartidos en la construcción de bienes públicos internacionales y en la formación de mecanismos operativos que posibiliten preservarlos y generar resultados eficientes para alcanzar sus metas.

El desarrollo conceptual del sentido de comunidad requiere de un liderazgo que señale una visión de futuro, un camino a ser recorrido, objetivos y metas a ser alcanzados y cursos de acción para el logro de dichas metas. El relacionamiento estratégico y las prioridades que se fijen estarán dadas, por lo tanto, por esta capacidad de liderazgo manifestada en asociación. Los países del ABC requieren de un liderazgo que catalice un proyecto de asociación como el MERCOSUR y que expanda sus oportunidades en las distintas dimensiones: la económica empresarial, la político-estratégica, la geográfico-cultural. La definición de un fin concertado por los países del ABC posibilitará definir distintos cursos de acción para alcanzarlo y generar los recursos necesarios para su éxito. Dos tareas aparecen vitalmente asociadas: profundizar la integración económica y operacionalizar la declaración de zona de paz. Ambas cuestiones establecerán el contexto estructural de integración y seguridad entre los países del ABC.

Bibliografía

- Beaufre, André Estrategia de la acción. Editorial Pleamar, Buenos Aires 1978.
Beaufre, André Introducción a la estrategia. Editorial Struhart & Cia. Buenos Aires 1982.
Chacón, Vamireh "Parcerias cambiantes do Estado transnacional brasileiro", *Parcerias Estratégicas*, vol. 1, n° 4. Brasilia, diciembre 1994.
Di Tella, Torcuato S. Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas. Editorial Puntosur. Buenos Aires, 1989.

- Domínguez, Jorge A. Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría, en: Jorge Domínguez (ed.) Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur, FLACSO-Chile, Santiago 1998.
- DRAE-Diccionario de la lengua española. Vigésima edición. Real Academia Española, Madrid 1984.
- Ffrench-Davis, Ricardo "Políticas públicas y la globalización económica", en Francisco Rojas Aravena (ed.) Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres. FLACSO-Chile, Santiago 1998.
- Ffrench-Davis, Ricardo Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina. McGraw Hill. Santiago, 1999.
- Jaguaribe, Helio "MERCOSUR y las alternativas al orden mundial", en Francisco Rojas Aravena (ed.) Globalización, América Latina y diplomacia de cumbres. FLACSO-Chile, Santiago 1998.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. Poder e interdependencia. La política mundial en transición. GEL Editores, Buenos Aires 1988.
- Skalnes, Lars S. "Grand Strategy and Foreign Economic Policy", *World Politics*, n° 50 julio 1998, pp. 582-616.

Posicionamiento de los actores chilenos frente a la integración

Paz V. Milet

Antes de iniciar el análisis del posicionamiento de los actores chilenos frente al proceso de integración, se hace necesario puntualizar qué entendemos por integración.

En el marco de este trabajo adoptaremos el concepto de integración de Iris María Laredo, para quien la integración es un proceso de cambio social voluntario mediante el cual, a partir de la existencia de intereses comunes, las unidades nacionales se asocian y adoptan estrategias de acción conjunta tendientes a mejorar el *status* real de los Estados de la región y su inserción en el sistema estratificado internacional (Laredo/Blacona, 1988, pp. 10-11).

Complementaria a esta definición, desde la perspectiva de nuestro trabajo, es la que entrega la CEPAL. En ella se señala que la integración es un medio para coadyuvar al logro de los objetivos nacionales en el plano nacional y para viabilizar una participación más equitativa y dinámica en el sistema internacional (CEPAL, 1988, p. 22).

Seleccionamos estas definiciones porque son las más cercanas a la postura que mantiene el gobierno chileno con respecto al tema. Este ha asumido la integración como un proceso esencial para el desarrollo del país, como lo demuestran las referencias que se hacen en el *Libro de la Defensa Nacional: los fundamentos económicos* en los que descansa el desarrollo nacional hacen que el proceso de integración sea un desafío insoslayable.

Incluso más, las oportunidades económicas y las ventajas políticas que este proceso ofrece al país lo hacen también deseable, porque no sólo se incrementan los factores de crecimiento, sino que se fortalecen nuestros vínculos internacionales, se incrementa el peso de la posición de Chile en el seno de la comunidad de naciones y aumentan sus apoyos diplomáticos, ampliándose la resonancia de sus puntos de vista (Ministerio de Defensa Nacional, op. cit., 1998).

El interrogante entonces, a partir de este planteamiento del gobierno chileno, es si efectivamente los distintos actores de la sociedad chilena asumen la integración como un desafío insoslayable y como un medio para coadyuvar al logro de los objetivos nacionales, tal como plantea la CEPAL.

Un escenario en transición

Antes de adentrarnos en un intento por responder estas respuestas, es oportuno establecer cuál es el escenario en el que están insertos los actores.

Se ha convertido en un lugar común la afirmación según la cual en el mundo pos guerra fría predomina un escenario global de transición, en el que –básicamente– se transita desde una excesiva polarización este-oeste, hacia un contexto de mayor interdependencia, cooperación e integración.

El análisis del nuevo escenario global y regional, permite distinguir la confluencia de seis fenómenos fundamentales (cf. Fuentes/Milet, 1997):

– Creciente interdependencia. De un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones que primó en la mayor parte del siglo en nuestro continente, avanzamos hacia el estrechamiento de vínculos económicos, políticos, sociales y culturales.

– Heterogeneidad en el proceso de integración. Este no es un proceso homogéneo y que beneficie a todos los países y sectores por igual. En la región hay países que no alcanzan todavía a percibir los beneficios de los procesos de integración. Por otra parte, entre aquellos que han iniciado este proceso, existen algunas diferencias entre los sectores sociales que obtienen beneficios inmediatos de esta integración y los que no evidencian consecuencias inmediatas.

– Heterogeneidad en los actores que intervienen. La participación en este proceso no es exclusiva del Estado. Existe un conjunto de agentes que está interviniendo. Por un lado, los Estados que intentan definir pautas pero por otro, y quizás con mayor dinamismo, están los empresarios y agentes económicos interesados en generar comercio entre los países.

– La mayor interdependencia no ha significado la eliminación de conflictos. El predominio de la cooperación en la década de los noventa no ha implicado una reducción automática de los conflictos, las hipótesis de conflictos o los riesgos. La agenda de cooperación contiene en muchos casos una agenda simultánea de conflictos heredados del pasado.

– La interdependencia conlleva desafíos. Genera renovadas oportunidades de diálogo y de reducción de percepciones de amenaza, pero al mismo tiempo implica la necesidad de anticipar y prever la generación de nuevos riesgos, ya que los temas de la agenda van ampliándose.

– La seguridad regional presenta condicionantes. Los problemas de seguridad internacional en la región están mediatizados al menos por cuatro aspectos centrales: primero, porque la estructuración de dispositivos militares en la mayoría de los países de la región responde a hipótesis de conflicto de tipo vecinal. Segundo, existe un escenario subregional diverso que genera un mapa con distintas problemáticas y modos históricos distintos de resolución. Tercero, Estados Unidos constituye en sí un tema particular por la magnitud de su influencia económica, militar y política en la región. Finalmente, existe un marco institucional americano que no ha respondido a los propósitos para los cuales fue creado por una serie de razones, dentro de las cuales una de las principales se refiere al peso hegemónico de Estados Unidos en el contexto de la guerra fría.

Estas condiciones permiten hablar hoy de “la nueva integración latinoamericana” que –de acuerdo con el canciller José Miguel Insulza– hace referencia a un proceso que tiene lugar en nuestro continente desde hace más de una década, cuando, por primera vez, ocurren fenómenos materiales que apuntan hacia la creación genuina de un proceso de regionalización importantte (Insulza, 1998, p. 69).

Aunque en la práctica desde hace más de cuatro décadas se habla de integración en América Latina, sólo durante la última década se ha podido desarrollar un proceso con logros de amplio alcance sustentado, en esencia, en afinidades políticas (la mayoría de los países de la región viven en regímenes democráticos); en afinidades económicas (hay un predominio del modelo de libre mercado), y hay una ampliación de los actores económicos en los procesos de integración.

En síntesis, las condiciones que enfrenta el proceso de integración actualmente son inéditas, bastante disímiles a las que se presentaron en décadas anteriores en el ámbito global y en América Latina en particular. Hoy vuelve con fuerza, pero con un corte completo entre lo político y lo económico. Los procesos políticos y económicos aparecen en realidad casi independientes unos de otros. Por supuesto, el concepto de integración es más económico que nunca. Pero al mismo tiempo, nunca se ha asistido a voluntades tan claras de acercamiento político, incluso de acercamiento de las políticas puestas en práctica en los diversos campos de la acción gubernamental (Couffignal, 1996).

Estas condiciones inéditas en el proceso de integración en la región y la noción de una “nueva integración latinoamericana”, serán las piedras angulares de este trabajo pues asumiremos este proceso como una innovación, desde la perspectiva de la teoría de la difusión de innovacio-

nes de Everett Rogers y F. Floyd Shoemaker (1974), y a partir de ésta trataremos de establecer efectivamente qué posición han asumido cada uno de los actores frente al proceso de integración.

Una innovación es según los autores una idea, práctica u objeto que el individuo percibe como nuevo. En lo que a la conducta humana se refiere, poco importa que la idea sea “objetivamente” nueva, medida con el tiempo transcurrido desde su primera utilización o su descubrimiento. La reacción individual queda determinada por la novedad percibida o subjetiva de la idea. Si el individuo la considera nueva, la idea es innovación.

“Lo nuevo” de la innovación no será siempre sólo el conocimiento nuevo. El individuo puede llevar algún tiempo conociendo la innovación (es decir, tiene conciencia de la idea), pero sin desarrollarse en él una actitud favorable ni opuesta ante ella, sin adoptarla ni rechazarla. Se puede expresar el aspecto “novedoso” de la innovación en términos de conocimiento, de actitud o de decisión de usarla (ibíd., p. 20).

Con respecto a la decisión de adoptar una innovación –de acuerdo con esta teoría– se puede establecer una categorización, distinguiendo entre:

- Las decisiones de autoridad, impuestas al individuo por los ocupantes de alguna posición superior de poder.
- Las decisiones individuales, sobre las cuales el individuo ejerce su influencia.
- Decisiones optativas, asumidas por el individuo independientemente de las decisiones de otros miembros de su sistema social.
- Decisiones colectivas, donde los individuos de un sistema social deciden en consenso.

En el caso de la postura de los actores chilenos frente a la nueva integración latinoamericana, y en una primera aproximación a lo que será nuestro análisis posterior, podemos definir las decisiones de adopción de esta innovación dentro del marco de decisiones de la autoridad y decisiones optativas.

Decisiones de autoridad porque el gobierno chileno ha asumido individualmente, sin una mayor generación de debate –y así lo han manifestado públicamente algunos sectores– diversas iniciativas de integración. Esto se ha evidenciado especialmente en el caso de la ampliación de los acuerdos de alcance parcial desarrollados en el marco de ALADI.

Decisiones optativas, porque los distintos actores o grupos de presión han decidido en concordancia con sus intereses y con independencia de la decisión adoptada por otros grupos similares del sistema social.

La decisión de insertarse y participar activamente en distintos esquemas de integración cruza transversalmente el espectro social y político chileno. No es posible establecer una sola opción por ejemplo, como veremos, en el caso de los empresarios y partidos políticos.

Posicionamiento de los actores

Basándonos en lo propuesto por Rogers y Shoemaker, trataremos de insertar a los actores chilenos en el marco de cinco categorías de adoptantes (en una tipología ideal):

1. los innovadores: aventureros;
2. los primeros adoptantes: respetables;
3. la primera mayoría: deliberantes;
4. mayoría tardía: escépticos, y
5. rezagados: tradicionales.

En la categoría de los innovadores, situaremos a un sector del empresariado nacional, aquel con mayor capacidad financiera y *know-how* o conocimiento sobre determinadas actividades, que incursionó en los mercados regionales aun cuando no existían las condiciones más apropiadas.

El canciller Insulza señala al respecto que “en Chile, por ejemplo, es posible sostener que los actores económicos han ido delante de los gobiernos en materia de avance en el proceso de integración. Nosotros no teníamos ningún acuerdo de promoción y protección de inversiones cuando empezaron a fluir las inversiones chilenas hacia Argentina. No tenemos hasta hoy un acuerdo de promoción y protección de inversiones con Perú, donde ya existen alrededor de tres mil millones de dólares de inversiones de empresas chilenas, siendo Chile el primer inversionista regional en ese país. El comercio con Brasil se duplicó en 1996, aun antes de que el acuerdo con el MERCOSUR entrara en vigencia, lo cual hizo ciertamente más atractivo ese acuerdo” (Insulza, op. cit., p. 72).

Este grupo de empresarios se caracteriza por un amplio conocimiento del proceso de integración y por asumir una actitud más proclive al desarrollo de nuevas y variadas iniciativas. Así mismo, se constituye en un real apoyo para cierto sector del gobierno, que podría ubicarse dentro del marco de los pioneros en el ámbito de las innovaciones. Aquí se pueden situar organismos como PROCHILE, aunque se trata de una institución dependiente de Cancillería, ministerio que tradicionalmente es considerado como más conservador o menos innovador.

En la segunda categoría, la de los primeros adoptantes, podemos incluir gran parte de los organismos del gobierno chileno. Este ha asumido un gran dinamismo frente al proceso de integración. Desde el inicio de los gobiernos democráticos se ha asumido como un objetivo prioritario la inserción internacional del país. A partir de 1990, este proceso, que se ha denominado “reinserción internacional”, ha asumido un carácter plural y múltiple, respondiendo a todo tipo de requerimientos políticos y económicos. Chile nunca ha estado tan relacionado con el mundo —y tan pluralmente— como ahora. Aunque este proceso no es tan manifiesto en algunos sectores, como el estratégico-territorial, sí se evidencia fuertemente en el área del comercio exterior, cuyo peso es cada vez más considerable, así como en las relaciones que se establecen entre la sociedad y el extranjero. Se están creando vínculos de carácter horizontal a distintos niveles que inciden en las opciones de política exterior y en las propias negociaciones internacionales (Klaveren, 1997, p. 119).

A pesar de esta actitud del gobierno chileno, no podemos calificarlo en su totalidad como innovador, porque es necesario establecer una diferenciación entre los distintos actores que lo conforman. Se plantea por ejemplo que el Ministerio de Hacienda tiene mayor capacidad innovadora que el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo, dentro de esta repartición existe la Dirección Económica de Relaciones Económicas Internacionales que tiene un rol fundamental en el desarrollo de instancias de integración y en el establecimiento de acuerdos comerciales con otros países.

El proceso integrador se funda —en gran medida— en intercambios comerciales, culturales y sociales de actores privados. El Estado, en este proceso integrador, va consolidando los avances de los agentes privados. Esto, sin embargo, posee una significación central, ya que sin la jurisdicción estatal y sin la voluntad política estatal, los acuerdos de los agentes privados poseen una alta volatilidad (Paz Milet/Fuentes/Rojas A., 1997, p. 14.).

Así mismo, dentro de esta categoría se insertan los representantes políticos que evalúan el proceso integrador como positivo para las regiones y sectores que representan.

En la primera mayoría: deliberantes, se sitúan fundamentalmente aquellos sectores menos innovadores de los empresarios chilenos. Los que no asumen una posición de liderazgo en su medio. La primera mayoría suele deliberar durante algún tiempo antes de acoger totalmente una nueva idea.

En esta posición también estarían el sector defensa y las fuerzas

armadas. El sector defensa ha tenido una labor fundamental en el desarrollo de mecanismos de integración con sus contrapartes de otros países de la región, pero ha señalado que hay que actuar con realismo y con cautela frente a este nuevo proceso que se vive en América Latina. Así se ha señalado en el *Libro de la Defensa Nacional*, donde se expresa que los conflictos entre las naciones no desaparecen por el solo hecho de convivir en el contexto de cooperación. No hay duda de que el desarrollo producido por un contexto semejante contribuye a un sustancial mejoramiento de zonas desfavorecidas de nuestro país, potenciando así su cohesión psicosocial. Igualmente, la integración, como forma de interdependencia entre dos o más Estados, configura un mejor escenario para resolver disputas al estimular la creación de mecanismos de solución de controversias, y diversifica los temas de vinculación recíprocas, introduciendo, por lo mismo, contrapesos al impacto de aquellos que pueden suscitar discordia. Pero también es cierto que la integración no garantiza por sí misma la estabilidad de las relaciones políticas, ya que no elimina las diferencias que atañen a los intereses irreductibles o cruciales para cada país (op. cit., p. 65).

Las fuerzas armadas, por su parte, desde su perspectiva de instituciones no deliberantes, no se han mostrado oficialmente contrarias a las instancias de integración desarrolladas por el gobierno chileno. No obstante, han mostrado su preocupación por los nuevos conflictos que podría generar esta creciente interdependencia, fundamentalmente económica, de no existir los resguardos adecuados.

La inversión en sectores considerados estratégicos, como la electricidad o el transporte, es de especial preocupación para las instituciones armadas por la posibilidad de atentados o restricciones en la distribución de bienes básicos.

En este marco se adscribe la enumeración de posibles conflictos que hace el TCL. Andrés Avendaño (1997), en su artículo "Entre la cooperación y el conflicto", señala que "a los conflictos territoriales o sus secuelas se deben agregar nuevos tipos de conflictos interestatales derivados de la competencia por mercados, recursos energéticos, dependencia económica y medidas de resguardo surgidas ante las crecientes inversiones de un Estado en otro" (Avendaño, 1997, pp. 72-73).

Así mismo, señala como posible fuente de conflictos las corrientes migratorias interestatales que no son adecuadamente controladas y "las insatisfacciones, frustraciones y sentimientos de legítima rebelión ante la injusticia social que, pese al creciente desarrollo, se pueden despertar en los grupos sociales o étnicos más postergados" (ibíd., p. 73).

Dentro de la mayoría tardía o escépticos se ubican los sectores de la agricultura tradicional, poco proclive en general a innovaciones que rompan su esquema de trabajo, pues generalmente su producción es muy sensible a los cambios en el mercado.

Para definir a esta mayoría tardía, los autores plantean que “adopta novedades un poco después que el individuo promedio del sistema social. La adopción puede constituir una necesidad económica o responder a presiones sociales. Se asume ante las innovaciones un aire de desconfianza y cautela, y la mayoría tardía no suele adoptar hasta después de haberlo hecho casi todos sus congéneres en el sistema social” (Rogers/Shoemaker, 1974, p. 183).

En la categoría de los rezagados se ubican los marginados de la integración. Aquellos que no logran percibir las ganancias de este proceso o que efectivamente no pueden experimentar—por razones socioeconómicas o de tipo de actividad desarrollada— los beneficios de suscribir, por ejemplo, acuerdos comerciales con distintos sectores.

El caso Chile-MERCOSUR

Para entender en la práctica cómo es el posicionamiento de los actores chilenos frente al proceso de integración, profundizaremos en lo que fue la suscripción del acuerdo entre Chile y MERCOSUR.

Al firmarse el acuerdo, en junio de 1996, la situación del posicionamiento de actores nos la muestra el cuadro 1.

¿Cuáles son las justificaciones para la postura de cada sector?

Al gobierno, la suscripción de este acuerdo le permitía reafirmar su opción latinoamericanista y demostrar después de la experiencia negativa de la posible adscripción al NAFTA que aún se podían evidenciar éxitos en el ámbito de la inserción internacional y en la suscripción de acuerdos comerciales.

Así mismo, la asociación al MERCOSUR por sus características—un acuerdo sin la necesidad de adscribirse a un arancel externo común, que considera niveles de integración muy amplios en el ámbito político, social, cultural e incluso de infraestructura física— permitía demostrar a la opinión pública los beneficios de los procesos de integración regional.

El sector empresarial se mostró contento frente a la firma del acuerdo, porque significaba la concreción de un conjunto de iniciativas que un sector de ellos había asumido con anticipación (los “innovadores” o “aventureros”). Además, ya existía consenso en el sector empresarial sobre

Acuerdo Chile-MERCOSUR: posicionamiento de actores

Gobierno	El Presidente Frei destacó que el acuerdo con MERCOSUR tiene un sentido “latinoamericano” y señaló que no se está hablando solamente de temas económicos, sino de un proyecto de integración regional del más vasto alcance.
Empresarios	El empresariado presente en la firma del acuerdo se mostró contento y pensando en las futuras proyecciones económicas que Chile tendrá con este acuerdo. El Presidente de la CPC, José Antonio Guzmán, señaló que como primer beneficio está el hecho de exportar productos manufacturados y dejar de exportar materias primas por lo menos en esta área regional. No obstante, a pesar de la aprobación de las negociaciones desarrolladas por el gobierno, dijo que les hubiera gustado que las desgravaciones fueran menores y más rápidas.
Agricultores	Ernesto Correa, Presidente de la SNA, planteó que si el acuerdo es bueno para el país pero malo para la agricultura hay que establecer algunas medidas paliativas, como: eliminación de aranceles para la importación de equipos, insumos y maquinaria agrícola; bonificación de 25% para la compra de fertilizantes; desarrollo de una reestructuración de la Comisión de Distorsiones, para facilitar la participación de privados; creación de una línea de crédito agrícola de largo plazo.
Oficialismo	Los presidentes de la DC, Alejandro Foxley, y del PS, Camilo Escalona, destacaron la importancia del acuerdo para la concertación de metas comunes y la unidad y desarrollo latinoamericanista. Además Foxley señaló que el MERCOSUR no sólo debe buscar un medio para incrementar negocios e intercambio comercial, sino también para desarrollar un plan de reconversión integral.
Oposición	La UDI condicionó la aprobación en el Congreso del Tratado de MERCOSUR al establecimiento de tres medidas compensatorias: plan de reactivación del medio rural, incentivos a la industrialización y generación de nuevos empleos; mientras que Renovación Nacional pidió un compromiso político que incluya 11 puntos que van desde la eliminación de aranceles de insumos, hasta mayores recursos para la investigación y extensión agropecuaria.

los beneficios de asociarse al MERCOSUR, el principal destino de bienes manufacturados chilenos, y se había asumido uno de los principales problemas de la negociación: las quejas de este sector respecto de su poca participación en la misma. En los últimos meses se había ampliado la participación de este sector e incluso se le solicitó que elaborara una lista de los productos que deberían incluirse en la lista de excepciones.

La capacidad innovadora y la estrategia de inserción del empresariado chileno queda demostrada con las quejas por la lentitud de la desgravación.

Los agricultores fueron los principales opositores al acuerdo e incluso realizaron movilizaciones de apoyo a la agricultura tradicional, en las que captaron la adhesión de políticos representantes de regiones agrícolas y otros sectores productivos.

Las razones de la oposición de este sector son variadas, pero se sintetizan en una visión muy tradicional del escenario productivo y comercial, y en el miedo frente a la competencia de otros países.

En general, este sector tiene una producción bastante tradicional y sensible a la competencia externa, sobre todo de países como Argentina y Brasil. Ya en 1991, durante el gobierno del presidente Aylwin, los agricultores habían demostrado su preocupación frente a la estrategia de inserción internacional desarrollada por esa administración. Frente a la suscripción del convenio agrícola con Argentina, la Sociedad Nacional de Agricultura hizo llegar al Presidente una nota en la que expresaba sus temores. "Señalaron que el convenio 'resulta grave e inconveniente para el sector privado (...) por el incremento de los riesgos sanitarios'. También advirtieron la zozobra de que Chile 'pierda la más importante ventaja comparativa en la agricultura (...) su ubicación geográfica (...) que es su principal herramienta' (Revista de Agricultura, *El Mercurio*, 26 de agosto de 1991; citada por Susana Dominzain, 1994).

Esta posición de los agricultores chilenos explica la exigencia de un programa de reconversión agrícola que efectuaron al suscribirse el acuerdo de asociación con el MERCOSUR.

Para el oficialismo esta fue sin duda la oportunidad de revalidar la política de los gobiernos de la Concertación frente a América Latina y la prioridad que se le ha dado en la política exterior al ámbito regional. No obstante, el oficialismo no actuó en pleno frente al acuerdo. Los representantes de las zonas agrícolas apoyaron decididamente a los agricultores y plantearon a nivel gubernamental la necesidad de una política de reconversión del agro y de una desgravación más lenta para ciertos productos.

La oposición, especialmente cercana a la agricultura tradicional, se convirtió en representante de ésta en el ámbito político y exigió al gobierno el establecimiento de una serie de medidas de apoyo a los sectores más débiles de la agricultura.

En esencia lo que se evidenció en este caso es que el tema del acuerdo con el MERCOSUR atravesó transversalmente el escenario político chileno. No era posible circunscribir a la oposición y al oficialismo dentro de determinada posición. Los representantes políticos actuaron claramente en representación de sus regiones.

En este caso se evidenció la heterogeneidad del proceso de integración, pues claramente hay sectores innovadores beneficiados con el acuerdo y otros rezagados, a los que éste no les reportará mayores beneficios.

Conclusiones

El tema de la integración está supeditado en el caso chileno a una élite que es la que ha percibido sus beneficios y también —en especial en el último tiempo, a raíz de la crisis asiática— sus costos. Este proceso no se ha difundido realmente a nivel de la opinión pública.

Una gran mayoría ha quedado marginada o rezagada en este fenómeno, pero no de sus costos. Al optar por una activa inserción internacional, se ha incrementado la dependencia de los mercados internacionales y esto implica que cualquier crisis en los socios comerciales, afecta de algún modo a Chile.

Dentro de los sectores más rezagados o marginados de la economía, deben considerarse algunas industrias pequeñas y medianas así como sectores menos desarrollados de la agricultura tradicional

Así mismo la integración se ha restringido fundamentalmente al ámbito económico. Desde la mirada de los actores cuesta encontrar respuestas globales sobre la integración que incluyan las dimensiones política, económica, social y cultural. Se observa, incluso en ciertos casos, un intento de reduccionismo del proceso de integración hacia lo económico o lo político (Stefoni/Fuentes, 1997). Esto se explica en gran medida por el hecho de que la función de innovadores la han asumido fundamentalmente los empresarios y algunos sectores del gobierno chileno, más ligados al ámbito económico.

No obstante, dentro de los acuerdos suscritos recientemente por el gobierno chileno se consideran instancias de integración más amplias. Esto es destacable de manera particular en el caso de los acuerdos con

México, Unión Europea y MERCOSUR. En el marco de este último, incluso se ha planteado una estrategia de integración física –los corredores bioceánicos– que permitirían no sólo que los países del Atlántico puedan salir con su producción por los puertos del Pacífico, sino que facilitarían el traslado de personas, la prestación de servicios, etc.

En síntesis, a medida que se suscriben nuevos acuerdos, ya sea con los países de la región o de otras regiones, se plantea una integración más amplia, que no se circunscriba sólo al ámbito económico.

Se evidencia la necesidad de extender el conocimiento sobre la “nueva integración latinoamericana”. Hay sectores de la vida nacional que quedan al margen de este proceso básicamente por desconocimiento. Aquí, en lo fundamental, existe un problema de difusión que se ha generado por una política comunicacional deficiente del gobierno y por un manejo poco apropiado de este tema por parte de los medios de comunicación. Estos han dado una cobertura muy coyuntural al tema y no han explicado los reales alcances de este proceso.

Hay que trabajar en la disminución de las sensibilidades existentes en algunos sectores de la vida nacional frente a la integración. En especial de sectores cercanos a la defensa y a las fuerzas armadas. Sólo de esta manera se lograrán vencer antiguos resquemores y consolidar un proceso de integración global.

En este ámbito es fundamental acompañar todos los acuerdos comerciales suscritos por acuerdos de promoción y protección de las inversiones y dar todo tipo de resguardos a las inversiones de nacionales en el extranjero.

Considerando la perspectiva de la teoría de difusión de innovaciones, el gran objetivo del gobierno chileno debería encaminarse a mejorar la difusión de la integración como una innovación y generar un consenso nacional en esta materia. Esto se lograría rescatando las distintas opiniones, especialmente las contrarias, a través del debate, lo cual permitirá conocer las distintas realidades y evitar que al momento de anunciarse la suscripción del acuerdo surjan las manifestaciones y las críticas.

Bibliografía

- Avendaño R., Andrés “Entre la cooperación y el conflicto”, *Revista Memorial del Ejército de Chile*, Edición n° 453, 1997.
- CEPAL Integración regional: desafíos y opciones, Santiago 1988.
- Couffignal, Georges “Integración latinoamericana: del sueño a las realidades”, en Couffignal, Georges/de la Reza, Germán A. (eds.) *Los procesos de integración en América Latina, enfoques y perspectivas*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Estocolmo, 1996.
- Dominzain, Susana “Chile, liberalismo e integración: una exploración sumaria desde una perspectiva de las gremiales agrícolas y el gobierno”, en *Revista Encuentros* 3, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República, abril de 1994.
- Fuentes, Claudio/Milet, Paz V. Chile-Bolivia-Perú: los nuevos desafíos de la integración, Nueva Serie FLACSO, Santiago 1997.
- Insulza, José Miguel Ensayos sobre Política Exterior de Chile, Editorial Los Andes, 1998.
- Klaveren, Alberto van “La inserción plural de Chile en el sistema internacional y el MERCOSUR”, en Milet/Gaspar/Rojas A., 1997.
- Laredo, Iris María/Blacona, María Teresa. Modelos y estrategias e integración, CIUNR, Rosario, 1988.
- Milet, Paz/Fuentes, Claudio/Rojas A., Francisco “El MERCOSUR, nuevo actor internacional”, en Milet/Gaspar/Rojas A., 1997.
- Milet, Paz/Gaspar, Gabriel/Rojas A. Francisco (eds.) Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica, Editorial Los Andes/FLACSO Chile, Santiago 1997.
- Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional, Imprenta de la Armada, Chile, 1998.
- Rogers, Everett M./Shoemaker, F. Floyd La comunicación de innovaciones: un enfoque transcultural. Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos de América, conjuntamente con Herrero Hermanos, Sucesores, S.A., enero de 1974.
- Stefoni, Carolina/ Fuentes, Claudio. Chile y MERCOSUR: ¿hasta dónde queremos integrarnos? Documento inédito, 1997.

Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos

Rut Diamint (1)

Las políticas exteriores y de seguridad de la región experimentaron notorios cambios impulsados por la vigencia de la democracia y por el acelerado progreso de la integración económica. Estas transformaciones fueron simultáneas a los requerimientos de reforma estatal y de reorganización de los aparatos institucionales.

Este proceso se dio en medio de una profunda renovación del sistema internacional, caracterizado por la apertura de mercados y la globalización de la economía. Estos cambios afectaron la imagen del Estado-nación que supuestamente perdía facultades ante el poder de los agentes internacionales. Sin embargo, el Estado continúa siendo el actor central en los actuales procesos de integración y los gobiernos prosiguen formulando sus políticas centralmente en función de sus intereses internos, del juego de sus propios actores y de sus características institucionales (Haggard, 1995).

En el medio regional, el MERCOSUR emerge como un factor de dinamización de las economías nacionales y como motor de renovación de las políticas estatales. El MERCOSUR ha adquirido relevancia internacional ya que engloba 58% de la superficie de América Latina, 45% de la población latinoamericana y una renta *per capita* de 4.250 dólares. Es la zona de libre comercio más importante de los países en desarrollo y el cuarto bloque después del NAFTA, la Unión Europea y Japón (cf. El Parlamento Europeo y el MERCOSUR, 1997, p. 3). Su dinamismo en el hemisferio ha llevado a una mayor interacción del bloque y de los principales países que lo conforman con otras naciones latinoamericanas, expandiendo no sólo acuerdos arancelarios sino un nuevo espíritu de cooperación y asistencia.

La integración moderó diferencias nacionales y fomentó nuevos arreglos legales, forzando a los Estados a reducir su nivel de autonomía en función de las presiones externas (FMI, Banco Mundial, crisis económicas) y en función de los acuerdos regionales. Ahora, el Estado

(1) Quiero agradecer la valiosa colaboración de las Licenciadas Elsa Llenderosas y Lucía Cargnel en la preparación de este trabajo.

debe ajustar sus políticas de acuerdo a los convenios asumidos y tolerar la vigilancia de socios y aliados. En forma gradual y heterogénea, las iniciativas políticas comunes pasaron del campo de la integración comercial y financiera hacia la integración física (2), hacia algunas políticas sociales (migración, mercado laboral) y hacia una mayor vinculación en cuestiones de defensa y de seguridad.

Pero si bien los Estados nacionales están supeditados a esa interdependencia, el marco generado por las políticas comunes no soluciona los déficit nacionales. El MERCOSUR abre posibilidades pero requiere del desarrollo de capacidades políticas y organizacionales en cada uno de sus miembros. Este proceso no sólo remite al logro de un aparato estatal confiable y financieramente equilibrado, sino también a la ampliación de la democracia y la disminución de las fuentes de conflicto social que adjetivan el éxito de la integración.

En este trabajo presentamos la posición de diferentes actores nacionales frente al proceso de integración económica, refiriéndonos específicamente a su impacto en las cuestiones de seguridad entre Argentina y Brasil y entre Argentina y Chile. Nos concentraremos en los actores que inciden centralmente en las cuestiones de integración y seguridad, o sea, las agencias del poder ejecutivo, en el Congreso, en las fuerzas armadas y en el empresariado, dejando fuera de análisis otros actores cuya repercusión es menor. Partimos de tres constataciones que orientan el estudio. Primero, que la integración modificó las respuestas de política exterior y de defensa, tendiendo hacia nuevos criterios de inserción argentina en el mundo. Segundo, a pesar de esos cambios, el proceso de gestión de las políticas no se adecuó a los requerimientos de un esquema de participación más amplio. Tercero, las percepciones vinculadas a la defensa, respecto de los países vecinos, no está asociada a la peculiar conformación de los aparatos de defensa de cada uno de estos países.

La intención de este trabajo es vincular la formulación de las políticas exteriores con el proceso de integración y con las definiciones de seguridad en Argentina, tomando en cuenta las cuestiones institucionales. Pues si bien se reconocen importantes cambios en las orientaciones externas del gobierno argentino, los cuales tuvieron un alto grado de correspondencia en las políticas de Chile y Brasil, entre los tres países

(2) Expresado por los presidentes de Argentina y Chile en la Declaración conjunta del 8 de agosto de 1997: "se reitera la voluntad política de integrar físicamente a ambos países". Lo mismo figura en el Acta de MERCOSUR.

persisten desconfianzas y asincronías. Y centramos estas desconfianzas, para el caso argentino, en los déficit institucionales. En un documento del Parlamento Europeo se señalan los efectos positivos de la institucionalización del MERCOSUR: “en el campo institucional, el reto más importante lo constituye el desarrollo jurídico de sus instituciones en el marco del Protocolo de Ouro Preto y avanzar, probablemente, hacia una institucionalización más firme y permanente (...) el MERCOSUR debería avanzar en la creación de instituciones con autonomía propia que faciliten la comunicación y el intercambio con otros mecanismos de integración. El desarrollo de instituciones supranacionales reducirá el posible efecto de las tensiones económicas y políticas de cada país miembro en el proceso de integración, alejando la incertidumbre que para el mismo pueden suponer los cambios políticos” (cf. El Parlamento Europeo y el MERCOSUR, 1997, p. 37). En el nivel nacional, la fortaleza de las instituciones también impulsa la reducción de las dudas y fluctuaciones.

La falta de previsibilidad y la discrecionalidad en la toma de decisión restan credibilidad a las acciones del gobierno argentino. Como expresó Douglas Payne (1998): “La realidad es que, con pocas excepciones, los gobiernos [latinoamericanos] aún están basados más en el poder que en la ley”, y esa falla de legitimidad resta confianza sobre la continuidad de las decisiones gubernamentales.

Debemos reconocer que las mismas políticas que han conducido a la integración y a una inserción regional exitosa, se han realizado mayormente sin consensos extra-partidarios y con un alto grado de personalismo del Ejecutivo. Entonces, podríamos suponer que la ausencia de legalidad no es necesariamente una condición paralizante para iniciar un proceso de cooperación. En todo caso, aceptamos que se alcanza mejor ejecutividad pero a expensas de fortalecer la estructura institucional de la democracia. Además, debemos reconocer una especial coyuntura caracterizada por una larga crisis político-económica que ponía un interrogante acerca de la viabilidad del Estado y que permitió una mayor aceptación de cambios dramáticos.

Los criterios de la política de integración

Existe la creencia –no comprobada fehacientemente– de que la liberalización económica y la integración regional alimentan la creación de un orden regional estable y seguro (Hurrell, 1998, p. 529).

De manera voluntaria o no, la conformación de un mercado común refuerza tanto el proceso democrático como la acentuación del pluralismo. Efectivamente, las demandas surgidas de contratos entre Estados llevan al seguimiento de reglas que garanticen los arreglos acordados entre los países intervinientes. Este intercambio regional conduce, además, a la aceptación de formas de ejercicio político diversificado, con desigual peso de la cultura y las instituciones. Para superar esas diferencias se necesita una expresa voluntad política que respalde los cambios insertos en complicadas negociaciones multilaterales y que se suman a las transformaciones en el campo económico y en la organización política.

La multiplicación de actores participantes en los procesos de política exterior y el gradual entrecruzamiento de posiciones sectoriales ya había sido señalado por Manfred Wilhelmy (1990, p. 135) como una dificultad que crea inconsistencias en las acciones gubernamentales. A ese pendular deben sumarse las actuales reglas del juego impuestas a los actores. Siguiendo su análisis, podemos afirmar que en el caso de Argentina no aparecen nuevos actores políticos, pero sí se observa un cambio en las opciones, en las alianzas y en las prioridades de éstos.

En Argentina, el MERCOSUR contribuyó a fortalecer las tendencias pluralistas de la democracia y a distender tensiones internas. Primero, porque se trata de una política de continuidad entre los dos gobiernos democráticos pos-autoritarismo (3). Segundo, porque las normativas que se desprenden de los acuerdos obligan —gradualmente— a dar preeminencia a la legislación y al derecho por encima de las prácticas discrecionales. Tercero, disminuyen las tensiones interestatales, al producir un cambio de intereses y una redefinición de las percepciones de seguridad.

Este cambio conceptual se debe también a cambios en la agenda internacional. Las anteriores doctrinas de seguridad nacional han perdido peso, superados por la lógica del fin de la guerra fría. Conjuntamente, las percepciones de amenaza han variado, dado que la confrontación militar es menos perceptible y la resolución pacífica de controversias es más admitida.

No obstante, este proceso de redefinición política no fue ni sencillo ni lineal. Las elecciones de política se hicieron en medio de la superposición de condicionantes externos e internos y entre las demandas

(3) En realidad, si bien la distensión con Brasil se inicia en 1980, durante los gobiernos militares en Argentina y Brasil, la iniciativa no pudo continuarse pues no había actores públicos o privados comprometidos con su prosecución.

regionales y las urgencias nacionales. El MERCOSUR ha dado primariamente resultados en el campo comercial que se trasladaron a las relaciones con Europa, con la OCDE, con los países asiáticos, etc. En el ámbito de la defensa, las decisiones son altamente impactantes. Por ejemplo, el Mecanismo de Consulta y Concertación Política, creado en la reunión de MERCOSUR de Potrero de Funes (acordado el 23 de julio de 1997), propicia la creación de una segunda generación de reformas democráticas, estableciendo como criterio de pertenencia al MERCOSUR, el mantenimiento de regímenes democráticos y el respeto a los derechos humanos. Estas reformas se complementan con los acuerdos logrados en Ushuaia (4), que llevan a la declaración de la región MERCOSUR como zona de paz y libre de armas de destrucción en masa, comprometiéndose a fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación y las medidas de fomento de la confianza. Todas estas resoluciones limitan la posibilidad de un golpe militar o, incluso, una eventual influencia militar en el gobierno.

La expresión de estas coincidencias encontró una vía de acción a través de las medidas de confianza mutua (CSBM), auspiciando a futuro una real cooperación militar. Como expresara el Subsecretario de Marina de Chile, Pablo Cabrera: “En el trabajo de reconceptualizar la seguridad y la defensa en la región, es preciso determinar qué es lo que tenemos que defender. Y hoy, superado el esquema de la guerra fría y de los conflictos bilaterales, lo único que debemos defender es la estabilidad político-democrática y el desarrollo económico. Es por ello que consideramos primordial que estos asuntos sean tratados en el ámbito del MERCOSUR” (5). Con base en estos últimos ejemplos, es evidente que la política de defensa se adecuó a las pautas de la integración. No

(4) El protocolo de Ushuaia amplía a Chile y Bolivia el compromiso inicial de defensa de las instituciones democráticas como condición para ser miembro del MERCOSUR. Firmado el 24 de julio de 1998.

(5) En *El Mercurio*, 16 de julio de 1998. Una visión similar se desprende de los conceptos presentes en el Memorandum de Entendimiento sobre Consulta y Coordinación en Temas de Defensa y Seguridad Internacional de Argentina y Brasil, que expresa: “... [no sólo] el perfecto entendimiento y cooperación que prevalece hoy entre los dos países en materia de defensa y seguridad internacional, sino que también contribuimos a reforzar la percepción de un continente unido por la cooperación y exento de los riesgos de una carrera armamentista que no tiene justificativo alguno en nuestro contexto de integración”; ver Declaración de Río de Janeiro, 27 de abril de 1997.

obstante, estas acciones hubieran tenido un impacto decisivo de no existir dos déficit en la organización de la defensa: primero, la reducida tradición del Ministerio de Defensa argentino de elaborar una política de defensa. Con ello queremos expresar la ausencia de una visión global de la defensa, que fije prioridades organizadas en el tiempo, que evalúe y corrija los objetivos y, sobre todo, que exprese consensos sociales y partidarios (Diamint, 1998). La autonomía militar que rigió la historia Argentina durante medio siglo impidió que la defensa se definiera desde el poder ejecutivo, como sucedía –al menos en forma relativa– con las otras jurisdicciones del Estado. Segundo, la competencia entre agencias del gobierno generó desconcertantes péndulos que podían producir políticas contrarias o paralelas a las que definía el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este es uno de los déficit institucionales que nos interesa resaltar y que hace más lento el ritmo de los acuerdos. A ello se suma el limitado rol del Congreso para elaborar y sobre todo evaluar las cuestiones de defensa. En el parlamento, la política de defensa es considerada un bien en la disputa partidaria y no un bien público, que se negocia en función de intereses nacionales consensuados.

Si bien no descartamos la importancia de los cambios en la posición estratégica impulsados por la gestión del presidente Menem –que llevaron a una creciente cooperación, a la participación en misiones de paz, a la compatibilización militar con Estados Unidos, a la profusión de ejercicios conjuntos con los países vecinos–, tenemos que reconocer que muchas de estas acciones dependen de contactos personales. Como señala Wilhelmy (op. cit., p. 138), en los períodos autoritarios se tiende a excluir a ciertos actores quedando las decisiones restringidas a la máxima autoridad. La capacidad personal de impulsar iniciativas, o de obstaculizarlas, queda prendida de esta herencia previa a la democratización. Estos vínculos privados no contribuyen al progreso del juego institucional interno.

La gestión de las políticas exteriores y de seguridad

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha sido el organismo ejecutor de los cambios en la relación regional y en la constitución del MERCOSUR, respondiendo de forma concluyente a las propuestas de la Presidencia. En cierto modo, su rol fue proteger la democracia a través de la promoción de la paz regional, tanto para convencer a los inversores externos como para eliminar fuentes internas de conflicto: la pacifica-

ción regional era esencial para resolver interiormente la cuestión cívico militar (6). Este ministerio actuó como vocero y agente de las decisiones presidenciales, incluso en contra de la evaluación de sus propios miembros (7).

La revalorización de la democracia, acompañando lo que Linz llama “*spirit of the times*” (8), fue un soporte externo a las pretensiones internas. En realidad, cada vez se reconoce más la vinculación de las cuestiones internas con las del campo internacional (Putnam, 1988), y la ampliación de actores intervinientes en la política exterior. Las decisiones de la Cancillería estaban en consonancia con los deseos externos y los mandatos de los actores centrales internos: la estabilidad política y económica era la primera prioridad.

Inicialmente, tanto el proceso de integración como el campo de las políticas de seguridad dieron una imagen de alta ejecutividad. Los cambios fueron significativos y la apertura de mercados y el mercado común estuvieron acompañados de un nuevo perfil de seguridad: en el campo nuclear los acuerdos con Brasil, el ingreso al TNP y la participación en el Club de Londres; en armas químicas el Compromiso de Mendoza, la firma de la Convención de Armas Químicas y la admisión en el Grupo Australiano; el activismo en los regímenes de control de armas y las propuestas de seguridad cooperativa en la OEA; los memorándum de entendimiento con Chile y Brasil; los acuerdos limítrofes, etc.

Desde la perspectiva de actores externos al Ministerio de Relaciones

(6) Cf. Hurrell, 1998, p. 536; Diamint, 1995, p. 330. En el nivel discursivo, se pasó de una posición centrada en la doctrina de seguridad nacional, la visión geopolítica del mundo y la medición constante del balance de poder estratégico, que también predominaba en la Cancillería, a una paulatina visión que apuntaba a los beneficios de la cooperación.

(7) Por ejemplo, ante la decisión de enviar fuerzas a Haití, el presidente Menem había asegurado personalmente la participación argentina. También es importante resaltar que al hablar de la iniciativa de la Presidencia en política exterior, nos referimos especialmente a la figura del Presidente, ya que su entorno burocrático no ha tenido protagonismo en este campo. Recientemente, en diciembre de 1998, la Secretaría de Seguridad Pública —que depende de la Presidencia— convocó a una reunión internacional para debatir el problema del terrorismo, y algo similar sucedió con la Secretaría de Prevención de Drogas, que también depende de la Presidencia.

(8) La democracia se asienta como una de las más fuertes y aceptadas ideologías; cf. Linz, 1996, p. 75.

Exteriores, ese dinamismo se diluyó en los últimos años. Así, se habla de una meseta tanto en las políticas del MERCOSUR, como en las cuestiones de seguridad (cf. Peña, 1996; Grandi/Schutt, 1996; Pérez Llana, 1998). A estas críticas, los funcionarios responden explicando que la puesta en marcha de estas nuevas políticas demandaron notorios esfuerzos, mientras que el seguimiento tiene efectos menos ostentosos (9). Agregan que, alcanzados ciertos éxitos, se han concentrado en las cuestiones en las que se obtuvieron menores logros como, por ejemplo, la situación de las Malvinas o los temas de límites con Chile, que hoy han llegado a un resultado positivo. Aunque esas aclaraciones pueden ser ciertas, revelan al menos dos importantes falencias.

Primero: las deficiencias de gestión. Durante estos últimos años los mecanismos multilaterales han aumentado en forma notoria, sumándose a anteriores organismos en los que Argentina mantenía una presencia activa. Así, en el ámbito de la seguridad, Argentina ha tenido que comprometer funcionarios para los preparativos y la gestión del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas; en el Régimen de Vaassenar de armas convencionales; en la Convención de Armas Químicas; en el Club de Londres y el Grupo Australiano, de proveedores nucleares y químicos, respectivamente, y en los acuerdos nucleares con Brasil y la agencia de control creada a tal efecto, el ABACC. Para todos estos arreglos se dispone prácticamente del mismo personal, sin que se haya incrementado visiblemente la incorporación de funcionarios o de técnicos contratados.

La estructura de gestión y administración se ha modernizado por la inclusión, desde la época del canciller Caputo y especialmente del canciller Cavallo, de conexiones informáticas más sofisticadas. Pero la globalización y la integración llevaron al desarrollo de múltiples contactos bilaterales y los escritorios por país siguen contando en general con un funcionario a cargo. Por ejemplo, desde 1989 hasta 1997 se firmaron 42 convenios, protocolos y acuerdos con Paraguay. En el caso de Venezuela, se firmaron 41 acuerdos entre 1911 y 1983. Desde ese año hasta el presente se agregaron 28 nuevos. Con Colombia existían 40 convenios desde 1823 hasta 1983. De allí hasta la fecha se sumaron 45 compromisos más.

(9) Estas apreciaciones fueron expresadas por dos directores de la Cancillería argentina. Entrevistas de agosto de 1998.

La zona del MERCOSUR ampliado es sin duda la que recibió mayor impulso, no sólo por la cantidad de convenios sino, además, por la tendencia a consultar decisiones que afectan tanto el ámbito regional como el global. En ese sentido, merece apuntarse la búsqueda de posiciones comunes con Chile y Brasil, en Naciones Unidas, en la OEA y en las numerosas reuniones *ad hoc* como las Cumbres de las Américas, las reuniones de Ministros de Defensa, las conferencias de seguridad. En el caso de Bolivia hay 43 nuevos acuerdos desde 1989. Con Paraguay se firmaron 34 nuevos convenios desde 1989. Estas resoluciones tienen la particularidad de generar interdependencias en las comunicaciones (ej.: construcción de puentes); en los programas energéticos; en acuerdos políticos; etc. mostrando que hay diferencias no sólo en cantidad sino en la intensidad de la asociación.

En el caso de Chile se acordaron 34 arreglos nuevos en los últimos diez años. Lo más significativo es el cambio dado en operaciones militares combinadas, entre las armadas y los ejércitos de ambos países durante este año. A ello se agrega, la negociación de posiciones conjuntas en Naciones Unidas, en el Proceso de Ottawa, en la OMC y avances en cuestiones bilaterales como el gasoducto inaugurado en agosto de 1997, por ambos presidentes; los pasos fronterizos; las visitas interparlamentarias; acuerdos entre academias diplomáticas; en cuestiones ambientales; etc. Las negociaciones por límites entre el monte Fitz Roy y el Cerro Daudet es un avance importante, no sólo porque resuelve el último punto de conflicto territorial, sino también por la modalidad de negociación interna, incluyendo a ambos Parlamentos en la búsqueda de una solución. Para Argentina ha sido central el apoyo chileno a la cuestión Malvinas. Esta modalidad de incluir a la oposición y a aliados externos, augura una progresiva superación de la discrecionalidad vigente en Argentina que mencionamos anteriormente.

Con Brasil hay innumerables actividades, que incorporan tanto iniciativas gubernamentales como de actores privados. En este año, ambos presidentes estuvieron juntos en cinco oportunidades. La facilidad en las relaciones ha superado los protocolos formales, pero al mismo tiempo se avanza con dificultad en la firma de acuerdos institucionales, rechazados generalmente por Brasil. Así, luego de numerosas propuestas, se logró finalmente, a través del Acta de Itaipava, establecer un mecanismo de Consulta y Coordinación en materia de Defensa y Seguridad Internacional (creado el 27 de abril de 1997). Además de los acuerdos nucleares por su trascendencia para la seguridad global, se suscribieron convenios en casi todas las áreas: económica, cultural, educativa, sindi-

cal, ambiental; planes de fronteras, activismo empresarial, etc. Aun más, como manifestaron ambos presidentes “esta alianza existe porque tenemos una *firme comunión de valores*. Nuestras sociedades son democráticas, plurales, defienden las libertades, los derechos humanos y la libre iniciativa como medio de promover la prosperidad, así como la justicia social como medio de asegurar la concordia como fundamento de nuestro modo de vida” (10).

Esta intensa actividad regional no llevó a un aumento proporcional de funcionarios o de cuerpos técnicos, ni a un refuerzo del presupuesto. De esta forma, el seguimiento y la continuidad de las nuevas políticas entra en mesetas o en péndulos que contrarían el espíritu de la integración (11). Los recursos de poder burocrático, que en Cancillería fueron notorios debido a su profesionalismo, a la cohesión y a la estabilidad de los funcionarios, se vieron “jaqueados” por nombramientos políticos, arbitrariedades en las promociones y falta de consenso en la toma de decisión.

La segunda falencia que nos interesa resaltar está referida a los procedimientos legales. La Cancillería, al igual que otros organismos del Estado, adolece de deficiencias institucionales internas. Los procesos normativos de la gestión burocrática no se cumplen con la rigurosidad exigida dentro de un régimen democrático. La utilización de canales para consensuar políticas no se han fijado claramente (12), y en muchos casos los acuerdos se obtienen en el marco de controversias de poder y no a tono con los requerimientos de un proceso burocrático. Esto genera dudas sobre la capacidad estatal de emprender acciones consecuentes y sistemáticas en el largo plazo.

Esto no significa que no haya racionalidad en las políticas, ni que la democracia no aporte un cambio importante en el diseño de las políticas públicas (Russell, 1990, p. 25). Por ejemplo, el claro sostenimiento de la región como ajena a la carrera armamentista es un atributo de las

(10) Declaración de Río de Janeiro, encuentro de los presidentes de la República Argentina y de la República Federativa de Brasil, Río de Janeiro, 27 de abril de 1997.

(11) Entrevista con un alto funcionario de la Cancillería argentina, agosto de 1998.

(12) Un alto funcionario de la Cancillería argentina nos hizo reflexionar acerca de que en algunas ocasiones, ese impulso casi paralegal, puede ser más efectivo que una negociación por los canales pre-establecidos. Por ejemplo, la última sentencia de muerte del acuerdo poligonal con Chile, ¿ayudó o no a acelerar la búsqueda de una nueva solución, dado que efectivamente esa propuesta no funcionaba? Entrevista, agosto de 1998.

políticas exteriores de los gobiernos democráticos. La racionalidad también se evidencia en las consultas previas que se realizan entre los tres países en cuestiones multilaterales, en las presentaciones ante organismos multilaterales en nombre del MERCOSUR (13), y en la posibilidad de tener consulados conjuntos entre Brasil y Argentina en el exterior.

Pero, si observamos la relación de la Cancillería con el Congreso, ha estado salpicada de acusaciones de retención de información, hubo numerosas interpelaciones al ministro y la ratificación de los convenios y tratados firmados por el ministerio fue botín de presiones políticas y partidarias.

En definitiva, las deficiencias institucionales determinan que las políticas sean versátiles, restando credibilidad interna y externa. La insuficiente búsqueda de consensos, lleva a que no se sume poder interno en la elaboración de los asuntos públicos. Si bien la integración, junto a los cambios del escenario internacional, llevaron a un cambio de las respuestas de política exterior, la insuficiencia de reglas claras y la conservación de una gestión deficiente, han amortiguado los éxitos de este proceso.

Las fallas burocráticas se evidencian también en la duplicación y superposición de recursos humanos y agencias. Esta multiplicación genera mayores costos presupuestarios, hace que la gestión sea ineficiente y desorganiza la puesta en marcha de los acuerdos. El MERCOSUR ha llevado a una gestión competitiva entre el Ministerio de Economía y la Cancillería desestimando la colaboración y la suma de esfuerzos, sin compatibilizar los tiempos y prioridades. En cuestiones de políticas de seguridad, la competencia es entre Cancillería y Ministerio de Defensa. Pero aun más, las provincias tienen demandas sectoriales en el MERCOSUR y han creado sus propias agencias de política exterior, que a veces no reconocen la autoridad de la jurisdicción nacional. Esta infinidad de iniciativas requiere, más que antes, del establecimiento de normativas y regularidades que fijen pautas de acción y obliguen a mayor coordinación y transparencia, reduciendo las contradicciones al interior del país.

(13) Un ejemplo de ello es la presentación del embajador Julio Benítez Saenz, en nombre del MERCOSUR, ante la Comisión de Desarme, por la aplicación de la Organización para la prohibición de las armas químicas. Naciones Unidas, 28 y 29 de octubre de 1997; Respecto de la Convención de Minas Antipersonales, 6 de noviembre de 1997.

Pese a todas estas críticas hay un progresivo ámbito de coincidencias entre las agencias gubernamentales y los actores sociales. Hay coincidencias acerca de que el MERCOSUR fortaleció la posición argentina con Estados Unidos, vigorizando una mayor aceptación de las negociaciones multilaterales por encima de las bilaterales. Se piensa que las capacidades negociadoras con la Comunidad Europea y con países a los que hoy se presta mayor atención, han mejorado. La idea de un regionalismo abierto, que no genera distorsión y que lleva a negociaciones graduales en el ALCA (14), satisface a las diferentes agencias y no encuentra escollos en la oposición. Las mayores divergencias se dan en la forma y tiempos con los que se pone en práctica estas múltiples relaciones.

El Congreso y la Política Exterior

Las políticas exteriores y de seguridad favorecidas por el gobierno de Menem generaron resistencias en el Congreso, no sólo en la oposición, también en los propios partidarios. La ausencia de una práctica de trabajo en coaliciones, la carencia de un liderazgo parlamentario intra-partidario claro, en algunas ocasiones el descrédito de los congresistas y una baja tradición de respetar la división de poderes, fueron estímulos negativos a la hora de incluir la participación del Congreso en la toma de decisión.

La disciplina partidaria debida en parte al hecho de que el Presidente es además el líder del partido, hace que el rol de representantes de la ciudadanía compita con el rol de defensores de intereses sectoriales y con el de miembros de un partido. Tanto Alfonsín como Menem (hasta 1995), no tuvieron mayoría propia en diputados (Mustapic, 1998, pp. 2, 12). La herramienta utilizada por los congresistas para demostrar su disconformidad con la Presidencia fue la falta de *quorum*. Pese a esas limitaciones, hubo un incremento en la capacidad del Congreso de negociar políticas, aumentó la convocatoria a audiencias de los ministros y altos funcionarios (op. cit., p. 26).

Un salto cualitativo han sido los acuerdos logrados en la cuestión de límites pendiente con Chile, que no sólo dio fuerte apoyo a las gestiones del Ejecutivo, sino que al mismo tiempo modificó las percepciones ciudadanas sobre el obstruccionismo y la ineficiencia del Congreso.

(14) Canciller Guido Di Tella, 52º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1997.

Los miembros de las comisiones de Relaciones Exteriores son políticos reconocidos por su actuación partidaria (15). Ni la Comisión de Defensa ni la Subcomisión del MERCOSUR detentan el prestigio de la delegación de Política Exterior. Tampoco son tan decisivas para los objetivos políticos del Ejecutivo. La Comisión MERCOSUR tiene la particularidad de ser inter-cámaras, lo que tiende a agilizar sus propuestas.

Los miembros del Congreso han incrementado su asistencia a foros y eventos internacionales, promovidos por agencias gubernamentales que trabajan por la democratización de los países en desarrollo, o por centros académicos que incluyen a los parlamentos como uno de los actores que deben reforzar su rol en los países de América Latina. Estos contactos han logrado que ellos sean más conscientes de las tendencias internacionales y que por lo tanto tiendan a presentar mayores coincidencias con las acciones del gobierno. Por ejemplo, el diputado de la Alianza, Guillermo Estévez Boero señala que el Congreso busca “proyectar la percepción del MERCOSUR como espacio de paz, considerando como un real valor estratégico” (16) en concordancia con las expresiones del gobierno.

Pero también los representantes han ejercido la crítica, cuando consideraban que las relaciones regionales podrían sufrir consecuencias negativas por decisiones del Ejecutivo. Por ejemplo, el Congreso tuvo un claro rol en alertar acerca de los efectos de la resolución norteamericana de abrir la venta de armas a la región. El proceso fue seguido paso a paso por miembros del parlamento. La posición sostenida por el Pentágono con el apoyo del Congreso norteamericano había triunfado sobre la que inicialmente sostenía el Departamento de Estado. Los argumentos presentados como *Statement U.S. Policy on Arms Transfers to Latin America* justifican el cambio de política de venta de armas en el hecho de que la región había cambiado dramáticamente en los últimos 10 años, estableciendo democracias y control civil sobre las fuerzas armadas (17).

(15) Por ejemplo, el ex Canciller Dante Caputo; el ex-vice Canciller Olima; Federico Storani, Marcelo Stubrin, Ricardo Laferriere y Juan Pablo Baylac, destacados líderes radicales; Guillermo Estévez Boero, tradicional político del socialismo; Luis Rubeo del PJ. Algunos de ellos son también miembros de la Comisión de Defensa.

(16) Expresiones similares fueron alegadas por el Senador del PJ Jorge Villaverde, presidente de la Comisión de Defensa, 8 de septiembre de 1998.

(17) En desacuerdo con estas afirmaciones, un especialista norteamericano sostuvo: “*In Latin America there is little effective control of the military*” dijo Richard Downes, del North-South Center de la University of Miami, *The Miami Herald*, 25 de mayo de 1998.

Durante los intercambios sostenidos en los *Inter Agency Working Groups*, el Departamento de Estado planteaba que las democracias latinoamericanas no estaban suficientemente asentadas como para crear condiciones que llevaran a una carrera armamentista. El gobierno argentino hizo un cambio de política (18). Inicialmente aseguraba que la venta de armas creaba condiciones de riesgo al proceso de integración, pero ante la victoria de los “halcones” varió su discurso, planteando que las compras de armamento de los países vecinos no desestabilizaban las relaciones mutuas. Pero, de manera imprevista, esa decisión del gobierno norteamericano aceleró la negociación de designar Argentina como *Major Non-NATO Ally* (19).

El Congreso alertó sobre las consecuencias negativas que tendría esta particular alianza con Estados Unidos, anunciando que generaría desconfianzas regionales. “La percepción es que en la suma y en la resta, da un resultado más negativo que positivo para nuestro país porque es un elemento muy concreto que genera la desconfianza de nuestros vecinos con respecto a la lealtad hacia la región” (20). La crítica parlamentaria hacía también referencia a la ausencia de consensos en cuestiones de Estado que perduran más allá de este gobierno y a la negativa gubernamental de brindar información a la oposición. Estas diferencias políticas dan parcialidad a las decisiones del gobierno e inciden negativamente en la confiabilidad de los países del MERCOSUR y de América Latina en general.

Finalmente, el Congreso también acusa a otro de los poderes al señalar que la mayor debilidad argentina reside en “la falta de independencia del poder judicial” (21). Si bien esta acusación está asociada a contiendas con el Ejecutivo, tiene además un impacto negativo en la imagen que se da hacia el exterior. Las garantías de previsibilidad y estabilidad entonces se cuestionan desde adentro.

(18) Esta nueva posición quedó reflejada en el discurso del canciller Guido Di Tella en 52° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1997.

(19) La designación presidencial es la N° 98-9, del 6 de enero de 1998, pertenece a la sección 517 de *Foreign Assistance Act* de 1961 y *el Arms Export Control Act*.

(20) Entrevista con el Diputado Nacional Estévez Boero, del FREPASO. 28 de julio de 1998.

(21) Diputado Estévez Boero, 28 de julio de 1998.

Integración y fuerzas armadas

La integración económica afectó también las misiones de las fuerzas armadas. Como señalamos antes, uno de los elementos centrales en los cambios en la política de defensa está dado por la decisión de participar en misiones internacionales de mantenimiento de la paz (22). Los efectos de estas misiones implican cambios rotundos en el perfil profesional, en la formación individual de los militares y en su relación con las autoridades políticas. Para concertar misiones en el exterior dependen exclusivamente de la decisión del Ejecutivo y no de sus propios comandos, y especialmente de la Cancillería, que es la fuente de vinculación con las Naciones Unidas. Además, implican cambios rotundos en el perfil profesional y en la formación individual de los militares. Incluso, en la propuesta del gobierno argentino para la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, figura como condición para ser miembros permanentes que el país contribuya con las operaciones de mantenimiento de la paz.

Hoy, la definición de la misión de las fuerzas armadas está encuadrada en el acercamiento entre Argentina y Brasil, seguido por la inclusión de Uruguay y Paraguay, y la posterior relación con Chile; las prácticas derivadas de las Medidas de Fomento de la Confianza; el control de armamentos; las maniobras conjuntas y el reposicionamiento de las bases militares. ¿Cuál es el resultado de estas acciones? Determina de forma clara que las diferencias entre los intereses de los Estados no se resolverán por vías militares: “La cooperación entre Argentina y Brasil llega hasta algo que se ha dado en muy pocas partes del mundo, de ejercicios combinados con fracciones integradas entre ambos países”, señala un alto oficial del Ejército (23). El MERCOSUR es percibido como positivo, no sólo por el dinamismo económico que implica sino también

(22) Pese a la importancia de este tema, existen pocos estudios sobre los efectos de las misiones internacionales de paz sobre el rol de las fuerzas armadas argentinas. Las excepciones son los trabajos de Elsa Llenderosas “Las operaciones de paz y la integración regional: el caso argentino”, trabajo presentado al III Congreso Nacional de Ciencia Política, Mar del Plata, 5 al 8 de noviembre de 1997; y Antonio Palá, “Peacekeeping and its effects on Civil-Military Relations. The Argentine Experience”, en Domínguez (ed.), 1998.

(23) Entrevista al Teniente Coronel Fabián Brown, Secretaría General del Ejército, 6 de julio de 1998.

porque crea un marco político y una asociación en la defensa, en la que las fuerzas armadas están “totalmente involucradas” (24).

Las fuerzas armadas expresan claramente que están programadas para apoyar la política exterior, regional, continental e intercontinental. Sin embargo, se quejan de que el área de defensa está demasiado politizada, se hace política y no estrategia de defensa. En Chile, por el contrario, dicen que hay “una concepción estatal del área de defensa” (25). Así mismo, sostienen que la preeminencia de la gente del Ministerio de Relaciones Exteriores asumiendo definiciones de seguridad es vista como incompatible: un hombre preparado para la diplomacia no puede pensar la defensa.

Sin embargo, la Cancillería fue la promotora de las crecientes vinculaciones con las fuerzas armadas de Chile, país con el cual se definió además uno de los ámbitos por los cuales se puede empezar a materializar la voluntad política e ir a las fases necesarias de transparencia y verificación: el análisis comparativo del gasto estatal en Defensa (26), construyendo una metodología de investigación del gasto que permita una comparación real y cuyo efecto es generar confianza y previsibilidad (27).

Los oficiales argentinos dicen que con Brasil la relación es de total certeza, e incluso señalan que las diferencias, tanto en el proceso de toma de decisión —en el que los militares brasileños participan constitucionalmente— como en el desarrollo tecnológico, en el que Brasil compromete amplios recursos estatales, no son fuente de temor ni de competencia: “la convergencia en el caso de Brasil lleva a que no existan divergencias en los puntos estratégicos” (28).

En el continente existen múltiples relaciones entre fuerzas armadas, muchas de estas actividades inter-militares parten de una antigua asocia-

(24) Entrevista al Comodoro Reta, Estado Mayor Conjunto Argentino, 14 de julio de 1998.

(25) Entrevista al Mayor Liendo, Centro de Estudios Estratégicos del Estado Mayor Conjunto, 10 de julio de 1998.

(26) Se ha solicitado al secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), José Antonio Ocampo, que la entidad elabore un estudio técnico que permita establecer una metodología estandarizada común para la medición de los gastos en Defensa de Chile y Argentina. En *El Mercurio*, 16 de julio de 1998.

(27) A ello se suman los ejercicios entre la Armada de la Argentina y la de Chile, efectuados el 19 de agosto de 1998, que iniciaron una cooperación entre fuerzas que había tenido claras resistencias de los actores militares.

(28) Entrevista con el Comodoro Reta, julio de 1998.

ción entre oficiales del continente. Ejercicios como el UNITAS, entre marinas de la región; las reuniones de pilotos de ataque; los operativos con Uruguay y con Brasil; el intercambio de oficiales con Perú y Bolivia, tienen entre 30 y 10 años de funcionamiento. Los encargados de promover y cimentar estos intercambios fueron, y aún son, los militares, guiados por una concepción estratégica militar, en la que todavía persiste –parcialmente– la visión del enemigo. Con esto queremos decir que la colaboración parte de la suposición de que el vecino es más fácil de neutralizar en la medida en que se le conozca mejor, y que no responde a una idea de cooperación y mutuos beneficios.

Desde la visión militar tampoco ha mejorado la confianza en los mecanismos institucionales. Y tienen algunos elementos como para apoyar esa tesis: el Ministerio de Defensa, pese a su incorporación al ámbito regional, no ha producido ningún cambio ni en la gestión, ni en la preparación de recursos humanos, ni en la transparencia de políticas. Por el contrario, está manchado de dos importantes hechos de corrupción (la venta de armas a Croacia y Ecuador y la reciente denuncia en la licitación de radares) que afectan a las tres últimas administraciones que ocupan el ministerio desde 1991. Los militares remarcan la imprevisibilidad de la política argentina “que es muy contingente, depende de la personalidad de quienes por alguna circunstancia ocupan los puestos de gobierno” (29).

Los militares aceptan las directivas políticas, pero ello no incluye necesariamente una mayor confianza en los mecanismos institucionales. Señalan, por el contrario, una falencia del gobierno argentino: sus políticas son poco consecuentes con principios y objetivos de largo plazo, independientes de quien gobierne. Por ello, si bien aceptan las propuestas surgidas de las autoridades políticas, sugieren que los mayores éxitos en la vinculación regional provienen de las relaciones interpersonales entre miembros de las fuerzas armadas. Oficiales de las tres fuerzas asientan la esencia de la mejor vinculación entre las fuerzas armadas en los contactos directos entre la alta oficialidad. El entendimiento en defensa no es, por lo tanto, consecuencia de un nuevo modelo político sino de una vinculación individual entre autoridades de las fuerzas. En este sentido, reproducen el personalismo característico de la política argentina.

(29) Entrevista, 10 de julio de 1998.

Por último, nos interesa destacar que estas críticas sobre la coherencia estatal se confronta con una particular racionalidad militar. Un ejemplo de esta inconsistencia es su percepción acerca de las relaciones con Brasil y con Chile. No sólo señalan que hay un intercambio más fluido y amplio con los brasileños, sino que indican que el grado de confianza es cualitativamente diferente (30). Si tenemos presente que uno de los elementos centrales de la planificación militar es el concepto de balance estratégico, y que los militares exponen de forma reiterada que las fuerzas armadas argentinas están en una situación crítica por la falta de entrenamiento y equipos, en comparación con los estándares de los vecinos, esa relación preferencial con Brasil no tendría justificativos. El número de hombres, la cantidad de maniobras y el conjunto de armamentos es claramente superior en el caso de Brasil que en el de Chile.

Indudablemente, la desconfianza no proviene entonces de la capacidad material u organizacional de una fuerza, sino de otras circunstancias. Las asimetrías en equipamiento no son el real riesgo a futuro. La desconfianza se sustenta en el ámbito político y no en el número de aviones. Está vinculada a las elecciones y prioridades en las alianzas, a la promoción de recelos y a un ancestral espíritu de competencia (31). Se relaciona con la expresión del interés nacional y depende de la transparencia y coherencia en la formulación de políticas. Por lo tanto, la medición estratégica, situación que da pie a constantes reclamos y advertencias militares, el pretendido balance estratégico, carece de sustento y es una forma de presión militar encubierta. Con otros argumentos, Carlos Escudé explica una situación similar, indicando que la alianza con Estados Unidos no puede ser interpretada como una amenaza a la seguridad regional y presenta un conjunto de medidas que demuestran los objetivos de desmilitarización de la política argentina (Escudé, 1998).

Los militares han señalado que la relación con Estados Unidos es percibida como una fuente de conflicto en la medida en que las negociaciones con ese país no son transparentes para los vecinos, y que responde a objetivos del gobierno norteamericano de disolver los acuerdos regiona-

(30) Por ejemplo, un entrevistado indicaba que con los C130 se cambia la tripulación completa de Argentina y de Brasil en sus vuelos a la base Marambio, actividad que es imposible desarrollar con los pilotos chilenos.

(31) Un oficial de la Aeronáutica, señaló que no puede confiarse en un país cuyo lema es "Por la razón o la fuerza" y que encuadra toda su acción política bajo su visión geopolítica. Entrevista realizada el 28 de julio de 1998.

les (32). Esta visión no está presente en los funcionarios argentinos, quienes consideran que la relación con los países del MERCOSUR es complementaria y subsidiaria de la norteamericana (33). La integración afectó a las fuerzas armadas sin que pudieran estructurar respuestas acordes a los nuevos contenidos de la política y continuaron analizando la situación desde sus anteriores esquemas conceptuales. Este retraso conceptual se visualiza también en otros campos. El proceso de integración regional y la globalización impuso nuevas formas de gerenciamiento (como ocurrió con la empresa Lockheed en reemplazo de la gestión pública de la Fábrica Militar de Aviones), que condujo a un cambio de pensamiento, una priorización de una visión productora ante una consumidora de recursos, que los militares tardaron en asimilar.

Estas fragmentaciones, de todas formas, no amenazan la progresiva asociación regional. Y es así por un significativo incremento del control civil de las fuerzas armadas y su inserción en un proyecto dirigido desde los organismos civiles. Esta supremacía fue posible gracias a que al mismo tiempo que se derivó la toma de decisión fuera del ámbito militar, estableciendo reglas medianamente claras y externas a la institución militar, desde el Ejecutivo se mantuvo un fuerte discurso de inclusión de las fuerzas armadas como institución de la nación, compartiendo tanto beneficios como transgresiones a las reglas.

El MERCOSUR y el empresariado

El empresariado argentino se acerca al MERCOSUR con los mismos defectos que había acumulado durante años de autoritarismo. El gobierno es un instrumento para el logro de sus fines particulares. Su reacción inicial es de desconfianza, pero en poco tiempo se convierte en el sector más dinámico y el que primero percibe los beneficios de la integración. Se incorpora sin demandar reglas claras, pues así extrae cuotas de poder mayores.

El renovado activismo de las cámaras empresariales, alguna de las

(32) Entrevistas del 10 de julio y del 6 de julio de 1998.

(33) El mismo argumento es desarrollado en este mismo volumen por Alcides Costa Vaz, quien señala que las experiencias frustradas por establecer un relacionamiento privilegiado bilateral con Estados Unidos hizo que la aproximación Brasil-Argentina no representara una confrontación con Estados Unidos; cf. Costa Vaz, 1998.

cuales era un mero sello sin capacidades ejecutivas, muestra la efectividad corporativa que tan bien habían desarrollado en la historia previa a 1983, a partir de donde se define la hegemonía empresarial (cf. Acuña, 1995a). Esta primacía se entiende observando que Argentina soportó una doble crisis: la crisis de legitimidad de la democracia debida a la exclusión posperonista y la crisis de eficacia debido al estrecho soporte de la base electoral de los gobiernos. No había combinación de actores posibles que pudieran sostener los programas políticos (cf. Linz, op. cit., p. 197). Este empresariado es legitimado desde la Presidencia pero reconoce también las limitaciones para ejercer presión atribuibles a su crisis de productividad (Acuña, 1995b).

Los empresarios se posicionan frente a la integración regional con una visión positiva, tanto para ampliar el mercado de sus productos como para establecer una estabilidad sostenida en los compromisos externos. Es interesante señalar que en la investigación realizada por Nérida Archenti y Mercedes Boschi sobre las expectativas del empresariado, basada en 136 entrevistas realizadas a directivos de grandes empresas exportadoras, se percibe una amplia confianza respecto al futuro del MERCOSUR (Archenti /Boschi, 1998).

En este trabajo citado, al igual que en las entrevistas realizadas por nosotros, este sector considera como una de las principales debilidades del MERCOSUR la fragilidad de la consolidación institucional. Es así mismo notoria su crítica a la actuación de los organismos públicos encargados de llevar adelante el proceso. Específicamente, “las iniciativas son creativas, pero parece que [los funcionarios argentinos] se cansan antes de ponerlas en práctica” (34). Esta visión parte de la idea de que el gobierno no desarrolla estrategias que tiendan a una plena utilización de los factores de producción ni de las innovaciones tecnológicas como para participar dinámicamente en la economía global. El MERCOSUR es también un puente para la competencia mundial, y estos desafíos requieren una extrema lucidez política: “Argentina y Brasil están realizando demasiados cambios, tanto a nivel institucional, constitucional, y además insertos en un mundo en permanente cambio. Para que la estructura del MERCOSUR soporte estos cambios se necesita de una clase política muy entrenada que a veces no se tiene” (35).

(34) Entrevista a un gerente institucional de YPF, julio de 1998.

(35) Entrevista al Dr. Enrique S. Mantilla, Presidente de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, 7 de diciembre de 1998.

Estas inconsistencias institucionales se agravan ante las incoherencias regionales que aportan cada uno de los países. Según el trabajo de Archenti y Boschi, “entre las principales debilidades del MERCOSUR como bloque, se mencionan: las dificultades para coordinar políticas macroeconómicas (58%); las asimetrías entre los marcos jurídicos de los países miembros (47%); la persistencia de improvisación en los acuerdos (38%); la falta de definición clara de los pasos a seguir para profundizar la integración (28%) y la ausencia de un cuerpo especializado de negociadores de los intereses de la región (26%) (op. cit., p. 3). Es interesante observar estas respuestas, pues los empresarios están marcando hechos netamente locales (por ejemplo, no se hace referencia a la competencia global) y sobre todo, déficit políticos, tanto desde lo institucional (legislación) como de los procedimientos ejecutados por personas. Tal como sosteníamos en el caso de la Cancillería, el nuevo modelo de inserción no fue acompañado de un cambio en los procesos de gestión y técnicos acordes a las nuevas políticas. Las demandas del empresariado al gobierno argentino se ven reflejadas en el cuadro 1.

Si bien estas respuestas muestran los intereses sectoriales del empresariado, señalan también cierta disconformidad con la capacidad negociadora del gobierno argentino. Aunque no desconoce las demandas hacia el sector público, Roberto Lavagna acota la presión empresarial: “La demanda de coordinación a nivel de políticas macroeconómicas proviene básicamente del sector privado, ya sea en su faz *defensiva* de la producción nacional, cuando la eliminación de excepciones a la integra-

Cuadro 1

Demandas del empresariado al gobierno argentino

Definición de recomendaciones al gobierno	%
1 Que se unifique la legislación del MERCOSUR	43,0
2 Que se profundice la relación entre empresarios y negociadores argentinos	36,0
3 Que tenga mayor fortaleza en las negociaciones	35,3
4 Que de mayor participación a los empresarios en las negociaciones	34,6
5 Que garantice la apertura para los productos argentinos	28,7
6 Que desarrolle políticas activas de promoción industrial	27,2
7 Que defienda los intereses argentinos	24,3

La suma de los % es mayor a 100 por pedirse tres opciones.

Fuente: Archenti/Boschi, 1998.

ción hace necesario que las políticas nacionales de otros socios no creen estímulos artificiales al comercio; como en su faz ofensiva, cuando se trata de penetrar el mercado de otros países miembros y las políticas nacionales discriminatorias lo dificultan” (Lavagna, 1996, p. 562).

El empresariado argentino ha mostrado cierto temor respecto del peso de Brasil como definidor de la agenda regional, vinculado a la falta de estabilidad brasileña. Por otra parte, explican que el Estado brasileño se presenta como defensor de la burguesía nacional (Archenti/Boschi, 1998, p. 4) reclamando en cierta forma competir libremente cuando los beneficia y tener un Estado protector cuando es más conveniente.

Desde la visión de la Cancillería estas críticas de ineficiencia y negligencia no son justificadas: “El caso del MERCOSUR es un ejemplo de la estrecha vinculación entre los hombres de Estado y los empresarios (...) lo que pone en evidencia una acción concertada, esto es, política de gobierno y empresarios que apuntan a bastante más que a repartirse mercados internos” (36). Los argumentos de José M. Ghio muestran otra cara de esta concertación, pues él señala que una inicial muestra de apoyo a los empresarios en los procesos de privatizaciones logró aunarlos tras las nuevas reglas de juego impuestas por el gobierno, estableciendo un nuevo tipo de interacción (37).

Cuando se habla de MERCOSUR, el empresariado argentino siempre tiene presente a Brasil (Archenti/Boschi, 1998, p. 6), Estado que es el principal referente en la prensa en temas económicos y políticos. Mientras que en el caso de Chile existe una marcada asimetría ya que las informaciones sobre nuestro país son diarias en los periódicos chilenos pero no hay un despliegue similar en la prensa argentina (38). Chile lo atribuye a un desinterés en la asociación transandina, pero también lo utiliza para demostrar cierta desconfianza sobre la clara voluntad latinoamericana de Argentina, que últimamente parece tener mayores coinci-

(36) Palabras del Jefe de Gabinete de la ViceCancillería argentina, Luis María Kreckler, “Los empresarios ante la integración económica”, en: México-MERCOSUR, un enfoque desde la relación México-Argentina, 1997, p.161.

(37) José María Ghio, “América Latina después de la reforma: Incertidumbre institucional y crecimiento económico”, cf. Ghio/North, 1998, pp. 15-16.

(38) Esta situación no se mantiene frente a cuestiones especiales como ha sido la detención de Pinochet, ampliamente cubierta por la prensa argentina, al igual que otras cuestiones políticas referidas a abusos contra los derechos humanos. Pero, por ejemplo, la reunión del Comité Permanente de Seguridad no recibió ninguna nota en la prensa argentina y varios en los periódicos de Chile.

Comercio por bloques regionales
(en miles de millones de dólares)

	Comercio	Intrabloques	%
Unión Europea	1983	1249	63
EEUU/ Canadá	775	280	36
Sudeste Asiático	593	135	23
América Latina	237	43	18

Fuente: Paolo Rocca, 1997, p. 166.

dencias con Estados Unidos. A pesar de que estas imputaciones son recursos políticos ya que Chile, más aún que Argentina, ha optado por un regionalismo abierto, situación que al mismo tiempo se reproduce en el resto del continente.

Estos datos demuestran la alta dependencia latinoamericana con otros mercados, ya que sólo 18% representa el intercambio regional (ver cuadro 2). Por lo tanto, no es un problema de la cantidad de asociación e intercambio, sino de estilos de negociación política. En el caso de Argentina no existió una tradición de negociación entre facciones atribuible a los efectos de la polarización peronismo-aniperonismo. Ese hecho y los recurrentes golpes de Estado trajeron como consecuencia un estilo negligente para acordar políticas de Estado y para sumar los intereses de diferentes actores, de no mediar una presión corporativa. Los modos de negociación responden igualmente a la diferente conformación de las élites políticas, más unificadas en Brasil, con un dominio tradicional; y en Chile, en donde se suman a las vinculaciones partidarias, los lazos familiares, mientras que en Argentina los liderazgos surgen de los mismos partidos políticos, abriendo a un juego de mayor inflexibilidad en la competencia. Sin embargo, todas las distinciones señaladas no producen desaliento ante un proceso de integración que perciben como floreciente e irrevocable.

Comentario final

El gran cambio político en los tres países es la democracia y la integración. Cada uno de estos países arrastra déficit, algunos son comunes y, en otros casos, se perciben diferencias: en la inclusividad de

la democracia, en el control político de las fuerzas armadas, en la preeminencia de la ley, en el dinamismo de la economía, en la emergencia de violencia interna.

Como en todo proceso de globalización, la integración es intensa, pero al mismo tiempo parcial y heterogénea. Las asimetrías nacionales existentes, combinadas con los efectos dispares de la integración, requieren una intervención importante de los gobiernos nacionales.

En los tres países hay una visión de subordinación a la política internacional, pero en distintos grados. Brasil y Chile son agresivamente exportadores, mientras que Argentina presenta un perfil menos preciso de sus intereses comerciales hacia el exterior, ya que nuestro país no tuvo hasta el presente cultura exportadora (39), que recién ahora se está desarrollando, por necesidad más que por convicciones (40). Pero, ¿cómo garantizar que la acción del gobierno tienda a los requerimientos de la complementación al mismo tiempo que organiza internamente el Estado? La tendencia a gobernar al margen de los mecanismos institucionales ahonda las desconfianzas y debilita el impacto de los cambios de política exterior. El proceso de integración es visto como un objetivo sin retorno, aun en la existencia de alternancia partidaria. La democracia se ve asentada sin que se evalúe como posible una reacción militar, aunque ciertas formas de autoritarismo hayan permeado las instituciones republicanas. El éxito de la apertura de mercados se descuenta, e incluso se considera que el comercio inter-regional crecerá sin que aumente proporcionalmente la coordinación de políticas económicas (Lavagna, op. cit., p. 561). El panorama es alentador, aunque se presenten numerosos escollos.

El campo de la defensa ha variado de forma tal que es impensable un retroceso a las mutuas percepciones enemigas. Aún más, la legislación argentina ya ha definido como misión de la defensa analizar y desarrollar un sistema de defensa regional, compatibilizado con Brasil y en el que se incluyan las nuevas amenazas como un componente del régimen defensivo. La construcción de un sistema MERCOSUR de seguridad requerirá reglas formales para que sus resultados tengan alguna aplicabilidad.

La construcción de un compromiso regional parece ineludible ya que

(39) Entrevista Sra. Mónica Rivera Otero, Cámara de Comercio Argentino-Brasileño, Gerente General, 11 de diciembre de 1998.

(40) Entrevista Sr. Dino Hagen, Encargado de la Cámara de Comercio Argentino-Chilena, 19 de noviembre de 1998.

las nuevas amenazas a la seguridad convocan a soluciones conjuntas (41): la amenaza de la criminalidad organizada, vinculada a cuestiones de narcotráfico y el terrorismo, han demostrado ser transnacionales (42). Las soluciones que se están poniendo en marcha tienden a buscar respuestas integradas entre los países vecinos, descontando que una política nacional no alcanza para neutralizar a estos grupos. Por eso, la compatibilización de medidas pasa a ser una necesidad común que lleva a políticas combinadas.

La necesidad de mayor transparencia y de acuerdos regionales en el campo de la defensa surge así mismo como una exigencia ante las presiones norteamericanas que asignan a las fuerzas armadas latinoamericanas el rol de combatir el terrorismo y el narcotráfico. Y además hay que mirar con prudencia otras consecuencias de las nuevas amenazas. Las compras de armamentos y su correspondiente definición de misiones militares responderán también a la presión que ejerzan las empresas del rubro, que analizan las tendencias en función de la colocación de sus productos. En sus últimas evaluaciones han percibido que el mercado regional está más preparado para la compra de instrumentos para combatir cuestiones de seguridad que de defensa, tanto por la especificación de las nuevas amenazas como por las realidades de los recortes presupuestarios (Battaleme Martínez, 1998). Las fuerzas armadas frente a este hecho aceptan equipamiento de carácter dual, que sirve tanto a la preparación militar como para dar respuestas ante situaciones de carácter social: catástrofes, inundaciones o estallidos sociales (43). En la medida en que puedan justificarse por su función social ante desastres naturales, logran así mismo mayor aceptación en la sociedad, que hoy no admite grandes erogaciones en armas que además se mantienen inactivas.

Las tareas pendientes en el MERCOSUR, como vemos, son nume-

(41) El canciller Guido Di Tella, dijo: "Aparecen cada vez más definidas las nuevas amenazas a la seguridad y al desarrollo, tales como el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción y las agresiones irresponsables al medio ambiente". En 52º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1997.

(42) El ministro de Defensa argentino, Jorge Domínguez, solicitó colaboración y estrategias conjuntas para combatir el terrorismo, en la Tercera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, incorporando este riesgo como un objetivo militar. Ver "Estrategias contra el terrorismo" (*La Prensa*, Colombia, 1º de diciembre de 1998).

(43) Entrevista 7 de julio de 1998.

rosas. La estructuración del marco organizativo y funcional se irá perfilando simultáneamente con la superación de déficit institucionales locales y con el fortalecimiento de las economías nacionales. Por el momento, los tres países perciben que resulta más fácil negociar si las normas son más laxas, ya que las coincidencias macroeconómicas están obstaculizadas, pues al mismo tiempo que se constituye el acuerdo, los países enfrentan reformas muy profundas de su sistema político y económico (44). Esta urgencia de compatibilización, según Aldo Ferrer, puede soslayarse ya que se trata en realidad de “compartir una perspectiva sobre la naturaleza del desarrollo nacional y de la integración del MERCOSUR en un mundo global. Esta es la plataforma sobre la cual asentar la convergencia de las políticas nacionales de estabilidad y crecimiento” (Ferrer, 1996, p. 576). La integración no es homogeneización, sino la adecuación del orden jurídico-institucional nacional tanto para resolver progresivamente las controversias regionales como para impulsar las diferencias particulares para que conduzcan al progreso nacional.

Los avances en el campo de la seguridad han sido modestos. El nivel de acuerdos es precario, pues el armado de un marco institucional de seguridad será reflejo, por una parte, del efectivo control civil de las fuerzas armadas, y sus actuales deficiencias reflejan las deudas en la supremacía civil sobre los militares. Y en segundo término será reflejo de una coherencia política que responde al predominio de mecanismos institucionales claros.

Una de las particularidades del MERCOSUR, es que no presenta actores contrarios al esquema y está respaldado por las principales fuerzas económicas y sociales. No en todos los países la aceptación es tan clara como en Argentina, pero las expresiones contrarias al acuerdo son claramente minoritarias y de poco peso político. O sea, están dadas las condiciones para el éxito, que viene acompañado de una gradual

(44) Por ejemplo, estas disparidades nacionales se reflejan en las palabras del ex-ministro de Defensa, Edmundo Pérez Yoma, actual embajador de Chile en Argentina, dijo: “Es así como en estos días nos vemos enfrentados a una serie de decisiones unilaterales del Banco Central brasileño que establecen serias restricciones al financiamiento de las importaciones, en contra del espíritu y letra del acuerdo de complementación económica de Chile con el MERCOSUR”. En Conferencia “Los desafíos de seguridad y defensa en el Cono Sur”, pronunciada en el Centro de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa de España, 1 de abril de 1997.

desaparición de la desconfianza militar y de una progresiva inserción en los flujos internacionales del comercio, del capital y del desarrollo. Es el momento para sumar a la lucidez de algunos actores, la contundencia de las instituciones, que den fortaleza y equidad a la integración.

Bibliografía

- Acuña, Carlos H. "Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual (o sobre porque la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)", en Carlos Acuña (comp.) *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995a.
- Acuña, Carlos H. "Política y economía en la Argentina de los '90 (o por qué el futuro ya no es lo que solía ser)", en Carlos Acuña (comp.) *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995b.
- Archenti, Nérida/Boschi, Mercedes "La integración regional, un logro de la democracia. Perspectivas y desafíos según la opinión del empresariado argentino", trabajo presentado en las jornadas de Ciencia Política: 15 años de democracia en la Argentina. Perspectivas, escenarios, desafíos. Carrera de Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires, 4 y 5 de diciembre de 1998.
- Battaleme Martínez, Juan E. "Perspectivas de venta de armas en la región. Un análisis desde el punto de vista de las empresas en el mercado y la acción de los gobiernos", mimeo, diciembre de 1998.
- Costa Vaz, Alcides "La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicancias para el MERCOSUR", trabajo presentado en el Seminario "Integración y seguridad en el MERCOSUR + Chile", Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 7-8 de septiembre de 1998.
- Diamint, Rut "Política exterior, seguridad regional y medidas de confianza mutua", en Gustavo Cáceres y Thomas Scheetz, *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*, Editora Buenos Aires, Argentina 1995.
- Diamint, Rut "Responsables ante la defensa", en Rut Diamint (ed.) *Argentina y la Seguridad Internacional*, Colección Paz y Seguridad en las Américas, FLACSO-Chile/W. Wilson Center, Santiago, 1998.
- Domínguez, Jorge (ed.) *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA, 1998.
- El Parlamento Europeo y el MERCOSUR, Documento de Trabajo, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, serie política W-25, Luxemburgo, marzo de 1997.
- Escudé, Carlos "La Argentina y sus alianzas estratégicas", trabajo presentado en

- el Seminario "Integración y seguridad en el MERCOSUR + Chile", Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 7-8 de septiembre de 1998.
- Ferrer, Aldo "MERCOSUR: trayectoria, situación actual y perspectivas", *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996.
- Ghio, José María/North, Douglas "América Latina después de la reforma: incertidumbre institucional y crecimiento económico", trabajo presentado en la reunión PNUD-Universidad de San Andrés-Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 20 de mayo de 1998, pp. 15-16.
- Grandi, Jorge/Schutt, Daniel "El MERCOSUR. ¿Consolidación o incertidumbre?", *Archivos del Presente*, año 2, n° 6, Buenos Aires, 1996.
- Haggard, Stephan *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, The Brookings Institution, Washington, DC, 1995.
- Hurrell, Andrew "Security in Latin America", *International Affairs*, vol. 74, London, julio 1998.
- Kreckler, María "Los empresarios ante la integración económica", en México-MERCOSUR, un enfoque desde la relación México-Argentina, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales; Cámara de Comercio Argentina-Mexicana; Embajada de México; Aguila y Sol, Buenos Aires, 1997.
- Lavagna, Roberto "Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el MERCOSUR. Notas sobre la oferta y demanda de coordinación", *Desarrollo Económico*, vol. 36, n° 142, Buenos Aires, julio-septiembre de 1996.
- Linz, Juan J. *Democracy and Its Arenas*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Llenderosas, Elsa "Las operaciones de paz y la integración regional: el caso argentino", trabajo presentado al III Congreso Nacional de Ciencia Política, Mar del Plata, 5 al 8 de noviembre de 1997.
- Mustapic, Ana María "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", trabajo presentado en el Seminario Legislaturas en América Latina: perspectivas comparadas, CIDE, México, 6-7 de febrero de 1998.
- Palá, Antonio "Peacekeeping and its effects on Civil-Military Relations. The Argentine Experience", en Jorge Domínguez (ed.), 1998.
- Payne, Douglas "Storm Watch: Democracy in the Western Hemisphere into the next Century", citado por Andrew Oppenheimer en *The Miami Herald*, 6 de julio de 1998.
- Peña, Félix "La construcción del MERCOSUR. Lecciones de una experiencia", *Archivos del Presente*, año 2, n° 4, Buenos Aires, 1996.
- Pérez Llana, Carlos *El regreso de la Historia. La política internacional durante la posguerra fría, 1989-1997*. Editorial Sudamericana/Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1998.
- Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, n° 42, 3, Summer 1988.

Rocca, Paolo “El impulso a la internacionalización de la pequeña y mediana empresa como modelo de desarrollo para América Latina”, en México-MERCOSUR, un enfoque desde la relación México-Argentina, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales; Cámara de Comercio Argentina-Mexicana; Embajada de México; Aguila y Sol, Buenos Aires, 1997.

Russell, Roberto “El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)”, en Roberto Russell (ed.), 1990.

Wilhelmy, Manfred “Las decisiones de política exterior en Chile”, en Russell, Roberto (ed.) Política exterior y toma de decisiones en América Latina, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

Argentina y sus alianzas estratégicas

Carlos Escudé

La política exterior que la administración Menem ha estructurado en forma cuidadosa se funda sobre dos alianzas complementarias que se contrapesan mutuamente, imponiéndole límites la una a la otra, a la vez que consolidan para Argentina una situación de relativa seguridad en el ámbito interestatal (ahorrándose los costos económicos y políticos del armamentismo), y una optimización de su inserción comercial y financiera.

Estas dos alianzas estratégicas son las que Argentina ha establecido con Estados Unidos y Brasil. La alianza con Estados Unidos tiene tres funciones:

- eliminar los escollos para el desarrollo argentino generados por décadas de innecesarias confrontaciones políticas;
- disuadir el potencial aventurerismo de algunos sectores militares chilenos sin gastar dinero en armas, y
- ponerle límites a las expectativas brasileñas, en tanto la alianza argentino-norteamericana es una clara señal de que no estamos dispuestos a confrontar con Estados Unidos por utopías tercermundistas que no estén relacionadas con los intereses directos de los países del MERCOSUR (confrontaciones que en un pasado reciente inflamaron la pasión e imaginación argentina, inspirando políticas exteriores que sólo consiguieron marginarnos de los centros de poder occidentales de los que depende nuestro futuro).

A su vez, la alianza con Brasil también tiene tres funciones principales:

- promover una intensa integración económica subregional, esencial para el desarrollo económico argentino;
- ponerle límites a la alianza con Estados Unidos, dando una clara señal de que no hemos de tolerar intentos norteamericanos de intervenir en los asuntos internos brasileños (por ejemplo, con la excusa de defender el sistema ecológico del Amazonas), y
- contribuir también a disuadir el potencial aventurerismo de algunos sectores militares chilenos.

Esta estrategia, que optimiza el uso de las oportunidades de desarrollo económico y garantiza la seguridad interestatal eliminando los costos del armamentismo, ha podido imponerse en Argentina gracias a las

peculiares características del tránsito de este país a la democracia, signado por el total colapso del poder interno de los militares, que sufrieron una triple derrota: política, por la cuestión de los derechos humanos; económica, por la deuda externa sin precedentes que legaron al país y por el fracaso estrepitoso de todos sus planes económicos; y militar, por la derrota bélica en las islas Malvinas.

Este triple fracaso significó la eliminación de los militares como fuerza condicionante de la política interna, al punto de que ya no existe en el escenario político argentino una cúpula militar capaz de imponerle al Estado y a la sociedad una asignación de recursos compatible con su tradición e intereses corporativos. Dada la escasez de recursos de la Argentina pos-hiperinflacionaria, la consecuencia de esta situación era necesariamente la casi total eliminación de los gastos en equipamiento militar y, por consiguiente, la necesidad de estructurar un sistema de alianzas políticas internacionales que hiciera posible la disminución del gasto militar sin sacrificar la seguridad. A la vez, la desactivación del poder interno de los militares hizo posible la aceptación de salvaguardias nucleares y el abandono de proyectos que confrontaban con Occidente, como el misil Cóndor II, de modo que pudieran sentarse las bases para una política exterior occidentalista, que eliminaría los costos indirectos para el desarrollo económico que las políticas confrontativas del pasado habían generado.

Simultáneamente, sin embargo, esta política representa el abandono de todo proyecto de poder político-militar en el sistema interestatal. Claramente, esta evolución histórica —y esta política— sólo es compatible con el apoyo argentino a las aspiraciones políticas razonables (no confrontativas) de Brasil en el escenario internacional (tales como la candidatura brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad), de la misma manera que implica apoyar las iniciativas interestatales razonables emprendidas por el gobierno norteamericano (tales como el restablecimiento por la fuerza del *statu quo ante*, después de la invasión de Kuwait por parte de Irak). Ciertamente, la guerra del Golfo fue para la alianza argentino-norteamericana, lo que la aspiración brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad es a la alianza argentino-brasileña, y es por ello que resulta imperativo que el gobierno argentino apoye a Brasil en ésta y otras cuestiones similares. De lo contrario, el esquema no cierra. Argentina no puede competir por ese asiento en el Consejo. Si no apoya a Brasil respecto de temas en los que Estados Unidos están dispuestos a apoyarlo, ¿de qué le vale a Brasil la alianza con Argentina?

El pasado confrontativo de la política exterior argentina

Por cierto, el desarrollo y la seguridad en Argentina dependen de las alianzas complementarias establecidas con Estados Unidos y Brasil. Desde una perspectiva latinoamericana quizás sea difícil comprender la gestación de la primera, y es por ello que profundizaré sobre ese tema.

Con el advenimiento de la administración Menem, las políticas exterior y de seguridad de Argentina cambiaron drásticamente. En efecto, hasta entonces, y desde 1889 (cuando tuvo lugar la Primera Conferencia Panamericana en Washington), las relaciones entre Argentina y Estados Unidos habían sido, con pocas excepciones, menos que amistosas y por lo general más bien tensas. Argentina antagonizó sistemáticamente con Estados Unidos en los foros diplomáticos, rechazó la doctrina Monroe, fue neutral durante las dos guerras mundiales, promovió una “tercera posición” después de 1945 y luego se unió al Movimiento de los Países No Alineados. Concomitantemente, bajo sucesivos gobiernos –e independientemente del tipo de régimen político interno vigente, democrático o militar– el Estado argentino rehusó firmar el Tratado de No Proliferación y ratificar el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, dedicó sus escasos recursos al exitoso enriquecimiento de uranio –que sus reactores nucleares no necesitaban, pues funcionaban a base de uranio natural– y, ya bajo la administración democrática de Raúl Alfonsín (1983-1989), se lanzó en una empresa conjunta con Egipto, Irak y Libia para el desarrollo de un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II.

Así mismo, hasta 1979 (1) las relaciones con Brasil, que habían incluido una carrera de tecnología nuclear, fueron muy tensas. Además, Argentina estuvo a punto de invadir Chile en 1978. Más aún, y como es bien sabido, en 1982 nuestro país invadió las disputadas islas Malvinas, que habían estado bajo el dominio británico desde 1833. Al tomar tal decisión, el Estado argentino se embarcó en una guerra poco promete-

(1) En noviembre de 1979, es decir, en pleno régimen militar se firmó un tratado tripartido entre Argentina, Brasil y Paraguay que sentó las bases para las relaciones cooperativas futuras. Le siguió un intenso intercambio de acuerdos entre Argentina y Brasil, incluso en el delicado campo de la tecnología nuclear, que precedió con mucho al proyecto de integración iniciado por los gobiernos civiles de ambos países, comenzando en 1985 (cf. Segre, 1990).

dora contra el Reino Unido en la cual Estados Unidos, como era razonable, respaldó a los británicos (2).

Estos antecedentes, únicos en América Latina, fueron el producto de varios factores que se realimentaron mutuamente, entre ellos:

1. La prosperidad pasada de Argentina (desde aproximadamente 1880 hasta 1942), que había generado expectativas de un futuro *status* de potencia mundial. Esta prosperidad fue el producto de un desarrollo dependiente simbióticamente atado a la economía británica, pero que hasta la segunda guerra mundial no era de modo alguno dependiente de Estados Unidos (cf. Díaz-Alejandro, 1996).

2. El aislamiento geográfico argentino, que hizo posible la emergencia de ideas desproporcionadas acerca del desarrollo y el poderío argentinos.

3. El contenido del sistema educativo argentino, que alentaba percepciones exageradas del esplendor argentino y sus posibilidades futuras (cf. Escudé, 1990; 1992a, 1992b, 1992c, cap. 4).

4. Una ideología ecléctica de relaciones interestatales que se vio influida por varias tradiciones de pensamiento, algunas importantes y otras vernáculas.

Como muchos otros Estados a lo largo y ancho del mundo, hasta el advenimiento de la administración Menem, y al menos desde la década de 1940, Argentina subordinó el bienestar ciudadano a la búsqueda de poder regional, a veces con la ilusión de competir en un juego planetario mayor. Sin embargo, la necesidad de un nuevo enfoque de las políticas exteriores y de seguridad, centrado en el desarrollo económico y el bienestar ciudadano, se hizo cada vez más palpable a medida que se

(2) Véase Tulchin, 1990. Corresponde hacer aquí un breve comentario acerca de la relación entre democracia y perspectivas de paz y seguridad. Mientras, por una parte, es cierto que el punto de inflexión en las relaciones entre Argentina y Brasil tuvo lugar durante un período en el que ambos países se hallaban bajo regímenes militares, y que el Tratado de Paz y Amistad de 1985 entre Argentina y Chile fue firmado entre un gobierno democrático (Argentina) y otro militar (Chile), también es cierto que la guerra en el Atlántico Sur fue iniciada por un gobierno militar y que hubiera sido prácticamente imposible para un gobierno democrático instrumentar una decisión semejante a la adoptada por el régimen militar encabezado por Galtieri en abril de 1982, tanto debido a los pasos institucionales que la misma supone en un marco democrático (dificilmente compatibles con el "factor sorpresa") cuanto por lo poco probable (si no imposible) que hubiera resultado para un gobierno civil legitimar convincentemente este tipo de operación ante los militares.

cobró conciencia del dramático fracaso de las políticas inspiradas por la búsqueda de prestigio y poder. Para algunos círculos intelectuales restringidos esto se hizo patente cuando, a finales de los años setenta, se abrieron al público los archivos británicos y norteamericanos sobre las relaciones argentino-norteamericanas durante la década de los cuarenta, y fue posible cuantificar las pérdidas generadas por el desafío argentino a la hegemonía norteamericana, a la vez que evaluar las consecuencias devastadoras del boicot económico y la desestabilización política a que Argentina fue sometida por Estados Unidos desde 1942 hasta 1949 (3).

Esto no resultó suficiente, empero, para convencer a un público más amplio ni para influir sobre la política. La guerra de las Malvinas de 1982, sin embargo, proveyó de argumentos mucho más dramáticos que subrayaban la necesidad de rediseñar las políticas exterior y de seguridad de Argentina con un enfoque centrado en el ciudadano, que sustituyera la búsqueda de poder por la de bienestar como su principal objeto (4). Por cierto, los costos de aquella guerra en términos de desarrollo económico, nunca medidos con precisión, fueron enormes: obstaculizó las relaciones económicas con la Comunidad Económica Europea, ahuyentó inversiones, contribuyó a elevar la tasa de riesgo-país a niveles astronómicos, etc. Como consecuencia, se generó un debate intelectual cada vez más intenso basado fundamentalmente en dos instituciones, el Instituto Di Tella y FLACSO-Buenos Aires (5).

Aunque Argentina tiene una larga tradición de pensamiento estratégico desarrollado en institutos de investigación, universidades y academias militares, y en este sentido el debate no era una novedad —al fin y al cabo Raúl Prebisch, padre del enfoque centro-periferia de la CEPAL, era argentino—, lo que ahora comenzaba a cuestionarse eran las premisas mismas de los paradigmas hasta entonces dominantes. Estos se basaban en la escuela dependientista latinoamericana, la escuela realista anglonorteamericana y la escuela geopolítica alemana, y, como se

(3) Véase Escudé, 1983, 1984, 1988, 1989 y 1991; también los capítulos 7 y 8 de Tulchin, 1990.

(4) En relación al enfoque ciudadano-céntrico frente a enfoques alternativos, cf. Escudé, 1997.

(5) Cf., por ejemplo, Bouzas/Russell (comp.), 1989; también: Escudé, 1988, 1986 y 1984. Véanse también números sucesivos de *América Latina/Internacional*, la publicación de FLACSO, Buenos Aires.

mencionó con anterioridad, habían generado una ideología ecléctica que en alguna medida era importada y en otra era autóctona, y que enfatizaba la importancia del territorio, los equilibrios militares, el poder del Estado y la “autonomía” como los fines últimos de las políticas exterior y de seguridad.

Durante muchas décadas estas premisas atrajeron tanto a la izquierda como a la derecha, aunque las diversas fuerzas políticas se diferenciaron en los pesos específicos que asignaban a cada una de esas premisas ideológicas compartidas (6). Después de la guerra de las Malvinas, sin embargo, todos los valores previamente hegemónicos comenzaron a ser discutidos desde los sectores más liberales, tanto académicos como políticos.

Sin embargo, aún no había llegado el momento de que las nuevas ideas tuvieran un impacto directo sobre la política. La administración de Alfonsín, que enfrentó la difícil tarea de la transición de Argentina a la democracia, limitó sus innovaciones en materia de políticas exterior y de seguridad al establecimiento de relaciones cooperativas con Brasil, dando inicio al largo camino hacia la integración económica, y con Chile, disolviendo una disputa territorial y sentando las bases para la

(6) Curiosamente, antes de la presidencia de Menem no existía una división significativa entre fuerzas políticas democráticas y militaristas respecto de algunos de los ejes más importantes de las políticas exteriores y de seguridad. Es cierto que los segmentos conservadores y militaristas del espectro político aceptaron la lógica de la guerra fría, mientras que la izquierda y la centroizquierda eran más propensos a simpatizar con el bloque socialista. Pero en lo atinente a las Malvinas, las disputas territoriales con Chile y los temas vinculados a las salvaguardias y la no proliferación, la derecha y la izquierda estaban unidas en una postura nacionalista que quizá sea atribuible a décadas de adoctrinamiento escolar. El proyecto Cóndor II fue iniciado durante la presidencia de Alfonsín y cuando el gobierno de Menem desactivó el proyecto, Alfonsín y su partido protestaron enérgicamente. Con respecto a la cuestión Malvinas, el gobierno de Alfonsín llevó a cabo una política confrontativa con el Reino Unido y, desde la oposición al gobierno de Menem, la UCR también protestó por lo que en su opinión era “ceder” ante el gobierno británico. Estaban orgullosos de los logros argentinos en el campo de la energía nuclear y a las exportaciones nucleares impuestas por acuerdos y regímenes internacionales de no proliferación. Antes de Menem, tanto los sectores militaristas como los democráticos (incluido el propio Partido Justicialista) eran grandes entusiastas de la Comisión Nacional de Energía Atómica. Desde esta perspectiva, lo que el debate posterior a la guerra de las Malvinas consiguió no fue tanto consolidar el punto de vista de los sectores democráticos de la sociedad, sino desafiar un consenso previo que incluía a la mayoría de las fuerzas políticas, tanto democráticas como militaristas, con respecto al uso de la energía nuclear.

cooperación futura. Esta era un paso importante, por cierto, pero las políticas argentinas en el ámbito de las salvaguardias nucleares y el desarrollo misilístico permanecieron inalteradas, a la vez que la administración de Alfonsín rehusó restablecer relaciones con el Reino Unido, puso en práctica una política agresiva contra Gran Bretaña en el Atlántico Sur, y permaneció esencialmente antioccidental en términos del perfil de los votos argentinos en foros internacionales. Esta política exterior quedaba muy atrás de las expectativas de quienes abogaban por una política exterior inspirada en la necesidad del crecimiento y el desarrollo económico, pues éstos eran aún una pequeña minoría.

La novedad crucial que cambió radicalmente esta situación quizás haya sido la hiperinflación sufrida por Argentina en 1989 y 1990. La hiperinflación —un problema económico— hizo a las dirigencias y al público argentinos aún más conscientes de sus bolsillos de lo que suelen (universalmente) ser. La hiperinflación significó el derrumbe del gobierno de Alfonsín, que debió renunciar meses antes de la terminación de su mandato y ceder su lugar al presidente electo. La hiperinflación devolvió el sentido común al país, tanto en lo económico como respecto de las políticas exterior y de seguridad: obsesionó a las dirigencias y al ciudadano común con la necesidad de estabilidad monetaria y de una política exterior que fuera funcional para los objetivos económicos del Estado. No es casualidad que el primer canciller del presidente Menem, Domingo Cavallo, haya sido un economista, y que cuando éste se hizo cargo del ministerio de economía, el nuevo canciller, Guido Di Tella, también fuera un economista. Más aún, ninguno de los ministros de defensa del presidente Menem ha sido militar.

Con las gestiones de Cavallo y Di Tella el perfil de la política exterior argentina cambió de manera drástica. El Estado argentino se alineó explícitamente con Occidente, abandonó el Movimiento de los Países No Alineados y cambió por completo el perfil de sus votos en los foros internacionales, adoptando una política claramente pro occidental. Reestableció relaciones cooperativas e incluso amistosas con el Reino Unido; desactivó el proyecto Cóndor II; ratificó el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina; firmó un acuerdo de salvaguardias con Brasil y el Organismo Internacional de Energía Atómica, y adhirió al Tratado de No Proliferación Nuclear.

Además, se plegó a algunas políticas norteamericanas de seguridad y alcanzó la primera inserción exitosa del país en asuntos militares mundiales al intervenir en la guerra del Golfo, en Haití y en varias misiones de mantenimiento de la paz auspiciadas por las Naciones Unidas. Por

último, pero no menos importante, continuó con la política de Alfonsín de acercamiento político a Chile, avanzando en el proceso de demarcación de límites —precisamente el problema que había puesto a ambos países al borde de la guerra en 1978—, y profundizó el proceso de integración económica con Brasil a través de la creación del MERCOSUR.

Fundamentos del “realismo periférico”

Por otra parte, y tal como puede demostrarse a través de varios artículos de prensa publicados por el canciller Guido Di Tella (7), el cambio de políticas puesto en práctica por el gobierno de Menem es el fruto de un razonamiento basado en las siguientes premisas:

1. En una democracia liberal, y en las circunstancias arriba descritas, la principal función de la política exterior debería ser la de servir a los ciudadanos, y esto se consigue principalmente facilitando el desarrollo económico.

2. Por ello, el desarrollo económico es la definición misma del interés “nacional”, sobre todo en el caso de un país en vías de desarrollo que, como Argentina, no enfrenta amenazas externas creíbles.

3. Estados Unidos constituye la limitación externa individual más importante para la política exterior de los países de la región latinoamericana, y es por consiguiente del mayor interés de un país como Argentina tener buenas relaciones con esa potencia *siempre que estas buenas relaciones no sean a expensas de los intereses materiales de Argentina*.

A pesar de este conjunto de premisas y de una lectura de los antecedentes históricos, se infirió que cualquier desafío al liderazgo norteamericano que no estuviera vinculado al desarrollo argentino ni a los intereses políticos directos de Argentina y sus socios del MERCOSUR, es contraproducente para este desarrollo en la medida en que genera

(7) El canciller Di Tella ha publicado un conjunto de artículos periodísticos en los que explica la lógica de la nueva política exterior argentina en términos similares a los aquí presentados (aunque con las simplificaciones necesarias para llegar a una audiencia masiva). Véase, por ejemplo, “Una política exterior al servicio del pueblo”, *La Nación*, 4 de noviembre de 1991; “El ‘realismo moral’ de nuestra política exterior”, *Clarín*, 12 de noviembre de 1991; “La ilusión ‘Argentina potencia’ resultó fatal”, *El Cronista*, 8 de diciembre de 1991; “Moral y pragmatismo”, *Somos*, 16 de diciembre de 1991, y “Hay que atraer al capital extranjero”, *Ambito Financiero*, 19 de diciembre de 1991.

percepciones negativas en inversores potenciales y banqueros, y aumenta el índice de riesgo-país y, desde un punto de vista centrado en el ciudadano, entraña pérdidas sin ganancia alguna. Esto no significa que Argentina haya abandonado toda aspiración a ejercer influencia sobre la agenda internacional –como lo ha intentado siempre, al igual que los otros Estados principales del Cono Sur, y al contrario de, por ejemplo, algunos de los Estados pequeños de América Central y el Caribe– sino tan solo que sus gobernantes llegaron a la conclusión de que el único modo de hacer esto en forma efectiva y duradera (y sin herir los intereses de los ciudadanos argentinos) es a través de una estrategia de desarrollo y alineamiento explícito, tal como lo hicieron, por ejemplo, Alemania y Japón después de su derrota bélica.

Esta fue una razón de peso para el abandono argentino del Movimiento de los No Alineados bajo la presidencia de Menem: la pertenencia a ese foro no generaba beneficio material alguno, a la vez que originaba percepciones disfuncionales para el desarrollo argentino en las comunidades financieras más importantes del mundo. Por lo tanto, esa pertenencia era contraria a los intereses de los ciudadanos argentinos. Este también fue uno de los principales motivos para acceder a exigencias norteamericanas tales como la aceptación de salvaguardias nucleares y la desactivación del Cóndor II, y para satisfacer expectativas occidentales respecto de una política cooperativa en el Atlántico Sur, conducente al restablecimiento de relaciones con el Reino Unido a pesar del litigio de las Malvinas. En los términos de esta lógica, los desafíos al liderazgo norteamericano, así como otras confrontaciones directas o indirectas con grandes potencias, se justifican sólo cuando están conectados directamente a factores que gravitan sobre crecimiento y desarrollos económicos, caso en el cual constituyen un riesgo calculado justificable desde el punto de vista del bienestar ciudadano futuro y/o desde la perspectiva de la construcción en el largo plazo de un poder estatal con una sólida base económica.

Por otra parte, la política de respaldar a Estados Unidos y al Consejo de Seguridad participando en operaciones tales como la guerra del Golfo o la restauración de la democracia en Haití, y la participación sistemática en diversas operaciones de paz, no puede ser equiparada con una política de poder sino que, por el contrario, representa una intencionada convergencia con los objetivos de seguridad global de Estados Unidos y la alianza occidental –es decir, los miembros de la OTAN más otras democracias estables y economías avanzadas como Japón o Australia–, política que, lejos de afectar negativamente los intereses materiales de

Argentina, los fortalecen. Como tales, estas operaciones pueden ser descritas razonablemente como representativas de “buenas causas”, a la vez que generan percepciones positivas entre financistas e inversores y, más ampliamente, en los segmentos “más influyentes” de la opinión pública mundial.

Esta política no puede ser interpretada razonablemente por ningún vecino de Argentina como una amenaza a su seguridad (por ejemplo, bajo el argumento de que incrementan la adquisición de experiencia militar) dado que ella no sólo viene aparejada con el desmantelamiento de un proyecto de misil balístico y con la aceptación total de salvaguardias nucleares, sino también con:

- una reducción del presupuesto militar;
- la eliminación del servicio militar obligatorio;
- el virtual desmantelamiento de la industria militar de Argentina (que generaba pérdidas económicas crónicas pero que producía, entre otras armas, tanques bastante efectivos) y,
- un esfuerzo coherente por institucionalizar medidas de construcción de confianza (CBMs) y mecanismos de seguridad cooperativa en el hemisferio, la región y la subregión.

Por lo tanto, el involucramiento de Argentina en el exterior tal como fue emprendido por el gobierno de Menem no se percibe como contradictorio con las políticas exterior y de seguridad esperables de lo que Richard Rosecrance ha bautizado *trading states* (Rosecrance, 1986).

La ciudadanía argentina no tiene vocación para otro tipo de política, en tanto no puede ni quiere someterse a sacrificios económicos para apuntalar el poder militar del Estado argentino. El gobierno argentino no quiere ni puede intentar imponerle mayores sacrificios económicos a la ciudadanía, en tanto depende de ella electoralmente. Finalmente, los militares argentinos ya no tienen el poder de imponer sus intereses corporativos (con sus ingentes costos) al Estado y la ciudadanía argentina.

Dadas estas circunstancias, el perfil de las políticas exteriores y de seguridad de Argentina no puede ni debe cambiar, so pena de aumentar enormemente los riesgos para la seguridad del Estado y para la exitosa inserción en el mundo de su economía. Porque Argentina no gastará más en defensa, requiere vitalmente de sus alianzas estratégicas complementarias con Estados Unidos y Brasil. Aunque muchos brasileños nostálgicos puedan sentirse decepcionados por la persistencia de la alianza estratégica argentina con Estados Unidos, una de las consecuencias más significativas de estos casi inevitables hechos es que, en este fin de siglo, Argentina probablemente terminará apoyando la candidatura brasileña

a una posición permanente en el Consejo de Seguridad. No tiene otra opción compatible con sus intereses objetivos.

Simultáneamente, al igual que cualquier otro país occidental, Argentina no está dispuesta a claudicar respecto de intereses materiales de los que depende el bienestar de su gente. Hay ocasiones en que la confrontación con Estados Unidos y el Norte desarrollado se torna inevitable, y para esas instancias nuestra alianza con Brasil también es indispensable. Las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio, y las vinculadas a la proyectada zona de libre comercio de las Américas, son el paradigma del tipo de cuestión en la que nuestra estrategia de política exterior nos conduce a alinearnos con Brasil, frecuentemente en contra de Estados Unidos.

Por ejemplo, y como se sabe, el ideal norteamericano sería que los países del hemisferio negociaran el libre acceso a sus mercados (es decir, la reducción de tarifas), antes de negociar cuáles serán las reglas del juego respecto de la competencia, los subsidios, las salvaguardias, el *anti-dumping*, y la solución de disputas. Si esta agenda se aceptara, caeríamos en una celada que potenciaría el poder del poderoso. Reconocido el derecho a acceder a nuestros mercados, nos encontraríamos en un brete en la negociación de estas reglas del juego. Cada dificultad y demora serían percibidas desde Estados Unidos como el producto de la mala fe, y serían sancionadas con discriminaciones directas e indirectas, abiertas y encubiertas, contra nuestro comercio. Nuestro poder de represalia sería enormemente inferior al de ellos y nuestras pérdidas crecerían con cada desacuerdo. En cambio, si no caemos en la celada, si no negociamos reducciones de tarifas antes de que las reglas del juego estén claras y consensuadas, se reduce el margen para los malos entendidos y disminuyen las excusas para la presión, la extorsión y la discriminación. Esta es nuestra política, mal que les pese a los estadounidenses, y en plena consonancia con Brasil. Afortunadamente, el fracaso de Clinton en conseguir la "vía rápida" de su Congreso lubrica nuestra estrategia.

En este contexto, la pretensión norteamericana de que las reducciones de aranceles del futuro ALCA se negocien con ellos bilateralmente, y no como bloque, es un ejemplo más de un intento estadounidense por destruir nuestros logros regionales, que debe ser resistido a toda costa. El MERCOSUR tiene un arancel externo común que fue acordado entre sus miembros. Mal podrían sus miembros violar este acuerdo, negociando reducciones arancelarias bilateralmente con Estados Unidos. En esta materia, Estados Unidos debe negociar con el bloque, de lo contrario, no se debe negociar.

Este es el tipo de asunto en el que debe ser invertida la escasa capacidad de negociación y confrontación que un país como Argentina posee frente a Estados Unidos en temas que son ajenos a nuestro pueblo y a nuestros vecinos inmediatos. Por el contrario, compraremos seguridad y buena voluntad, alineándonos con la potencia hegemónica en todas aquellas causas políticas que sean compatibles con nuestros valores, a la vez que nos abstendremos de enfrentarlos —pero sin acompañarlos— cuando lo que se proponga sea una guerra sucia o una aventura desquiciada en algún rincón lejano del planeta. Pero defenderemos con mucha fuerza nuestros intereses económicos nacionales y regionales, a la vez que apoyaremos a nuestros socios del MERCOSUR en cualquier pretensión política norteamericana que afecte sus intereses en forma directa. En estos temas, sí, estamos dispuestos a enfrentar a Estados Unidos.

Esta es la ecuación de la política exterior de Menem. Esencialmente, es una política que está dictada por un valor: el fomento del desarrollo económico y, con él, el bienestar de los argentinos. El mecanismo elegido es el de dos alianzas complementarias que se contrapesan, con Estados Unidos y con Brasil. De esta manera, se maximizan las oportunidades comerciales y financieras, a la vez que se compra seguridad al menor precio posible. Los norteamericanos conocen los límites de nuestra alianza: están establecidos por nuestros intereses y los de Brasil. Y los brasileños también conocen los límites de nuestra alianza con ellos, que son menores: más allá de lo que atañe directamente al propio Brasil, la dimensión política de nuestra política exterior no estará condicionada por los deseos de Brasil, y se encuentra alineada con Estados Unidos. Pero apoyaremos férreamente a Brasil en cualquier controversia política con Estados Unidos que le afecte en forma directa.

En este plano, lo único que falta para que la adhesión de la política exterior argentina a los principios del realismo periférico sea perfecta, es que el gobierno argentino finalmente apoye la candidatura brasileña al Consejo de Seguridad. Más aún, en los años que se aproximan, que por la contracción del comercio internacional serán de crecientes tensiones y dificultades con nuestro principal socio, Brasil, los gestos del apoyo político a nuestro vecino serán la mejor moneda de cambio para apuntalar esta crucial alianza comercial, especialmente en casos como el mencionado, que no implican una confrontación con Estados Unidos.

Además, ese tipo de apoyo a Brasil resaltaría el principal logro de la política exterior argentina en la década de los noventa: la desnuclearización de América del Sur, justo cuando las ambiciones indias y pakistaníes

nuclearizaron el sur de Asia, generando graves riesgos para la especie humana.

Por cierto, frente a una Argentina que se sometía a un desarme unilateral con escasos precedentes en la historia humana, una Argentina que aceptaba todos los convenios contra armas de destrucción masiva, que desmantelaba su industria de armas convencionales y que abolía el servicio militar obligatorio, la diplomacia brasileña no tuvo más remedio que aceptar también salvaguardias nucleares. Y con esta feliz desnuclearización se consolidaba lo que (junto con la región Estados Unidos-Canadá) es la zona de paz interestatal más estable del planeta entero: el Cono Sur de las Américas, que no ha padecido una guerra seria desde la del Paraguay, de 1865 a 1870. Por cierto, si el riesgo para la vida y la propiedad de haber nacido en Buenos Aires en 1900, 1920 o 1940 fue infinitamente menor que el de haber nacido en Londres, Berlín, Roma, Madrid o París, nuestra actual desnuclearización debería terminar de convencer a los horoscoperos del riesgo-país sobre la diferencia cualitativa entre el Cono Sur y el Tercer Mundo.

La nuestra es una proeza de civilización. Representa el aporte más importante de Argentina a la Humanidad en toda nuestra historia, y nos permitirá ingresar al tercer milenio con el orgullo de sabernos los más civilizados de todos. Quiera Dios que el gobierno venidero sepa comprender que esta política argentina es casi la única fuente de orgullo legítimo de un país al que, por lo demás, la Humanidad nada le debe.

Bibliografía

- América Latina/Internacional*, FLACSO-Buenos Aires, varios números.
- Bouzas R./Russell R: (comp.) Estados Unidos y la transición argentina. Legasa, Buenos Aires, 1989.
- Díaz-Alejandro, C. *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. Yale University Press, New Haven, 1996. Hay edición en castellano.
- Escudé, C. Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949. Belgrano, Buenos Aires, 1983, 1984, 1988.
- Escudé, C. *La Argentina ¿paria internacional?*, Belgrano, Buenos Aires, 1984.
- Escudé, C. *La Argentina vs. las grandes potencias: el precio del desafío*, Belgrano, Buenos Aires, 1986.
- Escudé, C. "Política exterior argentina: una sobredosis crónica de confrontaciones", en Garzón Valdés, E./Mols, M./Spitta, A. (comp.) *La nueva democracia argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 1988.
- Escudé C. "US political destabilisation and economic boycott of Argentina

- during the 1940s”, en Di Tella, G./Watt, D. C. (comp.) *Argentina Between the Great Powers, 1939-46*, Macmillan, London, 1989.
- Escudé C. *El Fracaso del Proyecto Argentino: educación e ideología*, Tesis/ Instituto Difusión Tella, Buenos Aires, 1990.
- Escudé, C. “Argentina: The costs of contradiction”, en Lowenthal, A. F. (comp.) *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991.
- Escudé C. *Education, political culture and foreign policy: The case of Argentina*, Serie de documentos de trabajo sobre América Latina de las universidades de Duke y North Carolina (Chapel Hill), Durham, N.C., 1992a.
- Escudé C. *La “Riconquista” Argentina: Scuola e Nazionalismo*, Edizione Cultura della Pace, Fiesole, 1992b.
- Escudé C. *Realismo periférico: fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*. Planeta, Buenos Aires, 1992c.
- Escudé, C. *Foreign Policy Theory in Menem’s Argentina*, Gainesville: University Press of Florida, 1997.
- Rosenkrance, R. *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books, 1986.
- Segre, M. *La cuestión Itaipú-Corpus: el punto de inflexión en las relaciones argentino-brasileñas*. Documento de Trabajo FLACSO, Buenos Aires, 1990.
- Tulchin J. S. *La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza*. Planeta, Buenos Aires, 1990.

La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR

Alcides Costa Vaz (1)

La construcción de alianzas por Brasil han sido objeto de poco estudio en los últimos años, a pesar de la creciente importancia que éstas vienen asumiendo en el contexto de la política exterior brasileña, como forma de operar objetivos e intereses en el plano externo y de definir patrones de relacionamiento con países tanto tomados individualmente como también con los principales bloques económicos. El creciente abanico de opciones que Brasil viene buscando explorar, en el ámbito regional y en otras áreas, no está desvinculado de su proyección en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), acarreado, por consiguiente, oportunidades y también posibles dificultades relacionadas con los demás socios —en especial con Argentina— y con los vínculos del MERCOSUR en el plano exterior.

A fin de analizar las implicaciones para el MERCOSUR de las alianzas brasileñas, buscaremos antes contextualizarlas históricamente, recorriendo distintos períodos de la evolución de la política externa brasileña para identificar su naturaleza y su sentido de funcionalidad frente a los objetivos y prioridades establecidas en cada período. Eso se hace necesario no sólo para proveer informaciones con respecto a los antecedentes del esfuerzo de la construcción de alianzas ya emprendidas sino, principalmente, porque la política externa brasileña refleja, en su evolución, un fuerte impulso de permanencia en lo que se refiere a la proyección de intereses del Estado que, por lo tanto, deben ser analizadas en perspectiva histórica. El entendimiento del sentido de alianzas estratégicas a ser considerado en el presente análisis las asocia a la condición de relacionamiento privilegiado, a nivel bilateral, para la realización de intereses (no necesariamente comunes) tenidos como importantes para conseguir objetivos internos y/o externos de parte de los Estados que las constituyen. Se argumenta que la construcción de alianzas por Brasil

(1) Texto presentado en el seminario “Integración y Seguridad en MERCOSUR + Chile”, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 7 y 8 de septiembre de 1998. El autor agradece los comentarios de los profesores Amado Luis Cervo y Antonio Carlos Lessa.

estuvo siempre enfocada hacia el acceso a los recursos. Entradas y oportunidades a ser direccionadas para el proceso de desarrollo, y que, en ese sentido, también poseen funciones para el fortalecimiento del MERCOSUR, aunque no sea de forma automática y no excluya el riesgo de generar áreas de divergencia y no sintonizadas con sus socios.

En este trabajo, en la primera parte se discute el carácter universalista de la política externa asociada al realismo y al pragmatismo como condicionante de la construcción de alianzas; en la segunda, se procede a un breve análisis retrospectivo de cómo las alianzas estratégicas se vinculan, en distintos momentos, a las prioridades definidas en sucesivos períodos de la política externa brasileña a partir de los años cincuenta. La tercera parte enfoca el redireccionamiento de las alianzas estratégicas en razón de los cambios ocurridos en el plano externo e internamente en Brasil, con la introducción de un nuevo modelo económico a partir del inicio de los años noventa; en seguida, son analizadas las prioridades de la actual política externa brasileña y las implicaciones en términos de construcción de alianzas internacionales y el desdoblamiento de éstas para el MERCOSUR.

Universalidad de la política externa brasileña como ámbito de la construcción de alianzas estratégicas

Son recurrentes, en su discurso diplomático y en los análisis sobre la política externa brasileña, las alusiones a su universalidad. Tal carácter universalista es asociado a las características territoriales y a la diversidad étnica y cultural del país y expresa, según esa lógica, la pluralidad de intereses del Estado y de la sociedad brasileña, las afinidades históricas y la continua diversidad de vínculos externos de naturaleza política, económica y cultural, lo que conduce a la opción de no establecer alineamientos automáticos, más aún en el escenario internacional marcado por un elevado grado de incertidumbre en cuanto a su evolución futura. Siendo así, según Celso Amorim, ex Canciller brasileño, "Brasil, por sus dimensiones, por su complejidad, por su tejido social, por la composición étnica y cultural de su población, no cabe en ningún bloque, político y económico, o en ninguna área de influencia" (Amorim, Celso L. N. "Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia", en Fonseca Jr., Gelson/Nabuco De Castro, Sérgio H. Temas de Política Externa Brasileira II, vol. I, 2 ed., São Paulo: FUNAG/Paz e Terra, p. 16). En el sentido económico, el universalismo se asocia

al grado de diversificación de los flujos comerciales brasileños, a su origen, procedencia y composición, caracterizando al país como lo que se convino en denominar *global trader* (2). En términos políticos, tiene también el sentido de una vocación orientada hacia una presencia activa en el escenario internacional ejercida en los diferentes foros multilaterales y en el ámbito regional por medio de una red de relaciones bilaterales que se extiende a distintas regiones (cf. Lessa, p. 30).

Sin embargo, esos aspectos resaltados en el discurso diplomático son insuficientes para una adecuada comprensión de universalismo como dimensión característica de la política externa brasileña y como condicionante de la construcción de alianzas internacionales del país. Eso es porque sugieren que el universalismo es un subproducto, una consecuencia casi natural o inevitable de las características del país, su territorio y población, de sus potencialidades y de la aspiración de ejercer el papel activo en la escena internacional. Al lado de esos factores, el universalismo debe también ser entendido como resultante del entrelazado de imposiciones domésticas y externas, las cuales a su vez condicionan los objetivos y estrategias de desarrollo y, en consecuencia, las prioridades de política externa, el abanico de opciones de relacionamiento y, finalmente, el establecimiento de alianzas internacionales

Por lo tanto, la universalidad no es una característica estática, ni en su contenido ni en su consecuencia histórica. En el caso brasileño, la afirmación del sentido universalista se dio de forma gradual, a partir de los años treinta, conjuntamente y en sintonía con la consagración del desarrollo como principal vector de la política externa (Cervo, 1994, p. 28). Esa afirmación requirió desde entonces respuesta a las circunstancias y transformaciones del escenario internacional y, al mismo tiempo, capacidad de adecuación a los distintos matices asumidos por el nacionalismo (cf. Cervo, op. cit., pp. 31-50) internamente hasta el final de los años ochenta, a las inflexiones de la propia política externa, notoriamente aquellas ocurridas a partir del final de la década de los cincuenta (cf. Sato, 1998, pp. 8-28) (3), y a la prevalencia del liberalismo económico

(2) Para una discusión conceptual del tema, ver Rubens Antônio Barbosa/Luis Fernando Panelli César, "O Brasil como Global Trader", en Fonseca Jr., Gelson/Nabuco De Castro, Sérgio Henrique, op. cit., vol. I, pp. 285-304.

(3) Sato apunta el abandono de Estados Unidos como eje principal de la política externa de Brasil, la ampliación de las opciones de las sociedades internacionales y la creciente importancia del multilateralismo como las principales inflexiones ocurridas en el período.

en la conducción de la política interna y externa a partir de los años noventa. Tales exigencias se sumaban, en sus respectivos tiempos, a necesidades a ser atendidas en el plano externo y que, en su momento, se tradujeron en un componente de selectividad en la política externa, con lo cual se definieron y estructuraron las diferentes alianzas estratégicas del país.

En ese sentido, la formación gradual de una red de alianzas estratégicas por Brasil viene atendiendo a visiones pragmáticas —compartidas por las élites gubernamentales (incluyendo naturalmente el cuerpo diplomático) y por los principales agentes económicos— sobre oportunidades de realización de sus intereses y de respuesta colocadas por el modelo de desarrollo, tomando en cuenta los limitados recursos que el país dispone para hacerlo de modo adecuado (Lessa, op. cit., p. 36). Por lo tanto, el constante ejercicio de pragmatismo no implicó, en ningún sentido, el sacrificio de los valores y de los principios que orientan la política externa brasileña. Al contrario, el pragmatismo, asociado al universalismo, es usualmente identificado como un elemento tradicional de la política externa y que, al lado de valores y principios por ella consagrados, le confieren —en cuanto a política de Estado— alto grado de previsibilidad y una sólida base de continuidad (cf. Cervo, op. cit., pp. 26-27). Al mismo tiempo, la política de construcción de alianzas se vincula históricamente, en el caso de Brasil, al ámbito multilateral, en el cual este ejercicio ha encontrado dificultades, y al ámbito bilateral, con oportunidades más concretas.

Así, la construcción de alianzas estratégicas por Brasil se asocia, según Lessa, al proceso de elección de socios preferenciales, en el contexto de lo que él denomina “universalismo selectivo” (Lessa, op. cit., p. 31). Según este autor, “la construcción de alianzas estratégicas es fruto de compatibilización de la vocación histórica de Brasil para la universalidad con la necesidad de aproximaciones selectivas, lo que abre la posibilidad para movimientos de adaptación a los nichos de oportunidades y a los problemas internacionales que se presentan coyunturalmente” (ibídem). Por esa razón, el universalismo, el pragmatismo y el establecimiento de alianzas estratégicas orientadas por un sentido de flexibilidad y no excluyente, vienen representando, a lo largo de los años, importantes elementos operativos que confieren funcionalidad y adaptabilidad a la política externa brasileña frente a las cambiantes condiciones del escenario internacional (4), en sus expresiones global, multilateral, regional y subregional. Su construcción supone, además, un complejo (no siempre satisfactoriamente alcanzado) ajuste de intereses, prioridades y compro-

misos definidos en distintos ejes y en circunstancias igualmente diferenciadas.

En razón del desafío que —en términos de la instrumentación de la política externa— esa suerte de ajuste representa, es importante considerar que es natural que inconsistencias, incompatibilidades entre compromisos y objetivos asumidos en el marco de determinado eje de vinculación impongan barreras o creen obstáculos para otros avances. Como nos hace recordar la historiadora Barbra Tuchman (1987), no es exactamente una anomalía histórica el hecho de Estados que siguieron objetivos no enteramente compatibles entre sí, o incongruentes con sus propios intereses a mediano y largo plazo. Brasil, en razón del propio sentido universalista y pragmático de su política externa y de la diversidad de opciones de alianzas estratégicas que busca explorar dentro de un criterio de no exclusión, ha sido susceptible a ese tipo de dificultad a lo largo de los años, lo que permite asumir, como hipótesis, que el ejercicio de su opción universalista —realizada entre otros medios, por diferentes alianzas estratégicas— afecte, de distintos modos, la evolución del MERCOSUR, principal espacio y plataforma del protagonismo que el país busca ejercer en el plano externo. Entonces, se hace necesario caracterizar y contextualizar históricamente las iniciativas brasileñas referentes a la construcción de alianzas, para comprenderlas mejor en su naturaleza, en su funcionalidad y en sus implicaciones para el MERCOSUR. Con ese propósito, en las páginas siguientes relacionaremos tales alianzas con las prioridades de política externa y los modelos de desarrollo que las orientaron en diferentes momentos, para luego analizar su construcción y sus implicaciones para el MERCOSUR en el presente.

Prioridades de política exterior y construcción de alianzas estratégicas: una perspectiva histórica

Como se notó antes, la introducción del desarrollo como principal

(4) Lessa argumenta que la universalidad provee una válvula de escape en situaciones en las que hay estrechamiento de los márgenes de actuación y decisión en razón de la dinámica del propio sistema, como en caso de crisis, de la incapacidad de obtener insumos para el desarrollo por medio de las relaciones tradicionales o del deterioro de las relaciones políticas y económicas con la potencia hegemónica. En el mismo sentido, ve funcionalidad de sociedades estratégicas en situaciones de exacerbación de competencia por recursos e influencia (op. cit., p. 32).

vector de orientación de la política externa brasileña ocurrió en los años treinta, con la llegada de Getulio Vargas al poder, en un contexto internacional marcado por las secuelas de la depresión económica, traducidas en acentuado proteccionismo comercial, indisponibilidad de recursos externos para inversiones y, en el plano político, por el ascenso del totalitarismo. La contraposición entre el totalitarismo en sus expresiones nazista y fascista con las democracias occidentales, estableció una división de la cual el gobierno de Vargas buscó sacar provecho asumiendo posiciones ambiguas, con la que se esperaba poder obtener beneficios para la promoción del desarrollo económico bajo una visión nacionalista que tendería a ser reforzada en los años siguientes.

Sin embargo, por fuerza de la lógica del propio modelo de desarrollo buscado, como también de las consecuencias de la crisis internacional, culminando con la segunda guerra mundial, Brasil terminó estrechando lazos con Estados Unidos, iniciando un patrón definido por la alternancia de períodos de aproximación y con otros de relativo distanciamiento, estando estos últimos relacionados con esfuerzos realizados por Brasil de afirmación de autonomía externa. Ese patrón de relacionamiento se desarrolló, en general, bajo un marco cooperativo que caracterizaría las relaciones entre ambos países a partir de entonces sin llegar, con todo, a configurar un relacionamiento privilegiado, aunque las expectativas en ese sentido hayan sido alimentadas —a partir del gobierno Dutra— por diferentes gobiernos, en circunstancias específicas.

La realidad, sin embargo, vendría a demostrar que, por razones inherentes a ambos países no sería factible cualquier forma de relacionamiento especial con Estados Unidos. La propia cooperación en el campo militar, establecida por medio del acuerdo celebrado en 1953 (y que fuera objeto de polémica en Brasil), terminaría por desarrollarse sin sincronismo directo con la cooperación económica, fuertemente condicionada por el nacionalismo brasileño, por un lado y, por otro, por la prioridad dada por Estados Unidos al enfrentamiento ideológico al comunismo en el continente. Así, al no establecerse un alineamiento automático con Estados Unidos durante la segunda mitad de los años cincuenta y en los primeros años de la década de los sesenta, la política externa brasileña logró ser conducida basada en la flexibilidad y el pluralismo, permitiendo a Brasil ejercer autonomía relativa en el aprovechamiento de oportunidades en los planos político y económico, sin apartarse, con todo, de su compromiso ideológico con Occidente en el contexto de la guerra fría, coincidiendo con “uno de los raros períodos (en la política externa brasileña) en el cual el eje de la política latinoame-

ricana aparece en relativa sintonía con el de la relación norteamericana (...)” (Ricúpero, 1996, p. 45).

Ese cuadro vendría a alterarse en favor de un alineamiento más intenso de Brasil con Estados Unidos entre 1964 a 1967, habiendo sido, con todo, retomado en seguida, aunque en un contexto externo ya marcado por la multipolaridad en el plano económico y con la economía brasileña creciendo a tasas elevadas y con una base industrial ya consolidada, lo que trajo dos desdoblamientos importantes en términos de formación de alianzas externas: en primer lugar, se fortalecieron las condiciones para el ejercicio del pragmatismo en política externa, estando ésta referida a fines definidos en una perspectiva nacionalista (5); segundo, se consagró el universalismo selectivo con la consecución de una estrategia de diversificación de alianzas con las cuales Brasil desearía obtener beneficios para su proyecto de desarrollo y conjuntamente ejercer mayor influencia externa y elevar su capacidad de negociación en los foros multilaterales y en ejes bilaterales.

Autonomía, pragmatismo y diversificación de las alianzas: Alemania y Japón

Como parte de ese esfuerzo de diversificación de alianzas surgen en el gobierno Geisel (1974-1979) las primeras iniciativas apuntando al establecimiento de alianzas estratégicas con países industrializados, las cuales implicaron el incremento de divergencias con Estados Unidos y con Argentina (Cervo, op. cit., p. 47). Dos países, Alemania y Japón, representaban para Brasil opciones de relacionamiento que le permitieran, por un lado, profundizar sus relaciones con los países industrializados al mismo tiempo en que afirmaba sus esfuerzos de “autonomía periférica” (6) frente a Estados Unidos; por otro, le permitirían acceder a recursos indispensables para la construcción de la potencia, objetivo incansablemente perseguido por los gobiernos militares y, por fin, responder a

(5) En la formulación de Amado L. Cervo, “o nacionalismo determinava os fins da política e o pragmatismo lhe confiava os meios multiplicados: esse era o esquema”, Cervo, op. cit., p. 43.

(6) La expresión “hegemonia cêntrica e autonomia periférica” fue elaborada por Hélio Jaguaribe para describir el contexto externo y el interés de afirmación de autonomía que orientaban la política externa brasileña en la segunda mitad de los años setenta y primera mitad de los años ochenta. Cf. Jaguaribe, 1975.

necesidades financieras y a los obstáculos estructurales puestos en cuestión por la crisis del petróleo y por la recesión económica generalizada que le siguió.

Cabe destacar que esas alianzas fueron construidas sobre vínculos políticos, económicos y socioculturales previos (7) que conformaron bases para la profundización de las relaciones bilaterales por medio de osadas iniciativas de cooperación. Con Alemania, Brasil ya mantenía intenso vínculo económico desde los años cincuenta, el cual se profundizó aún más al final de la década de los sesenta, cuando aquel país se tornó el mayor exportador mundial líquido de capitales (cf. Thompson-Flores Netto, p. 105). La intensificación de las relaciones económicas a partir de las décadas de los setenta y ochenta llevó a Alemania a la condición de segundo principal inversionista extranjero en Brasil, respondiendo por cerca de 13% de las inversiones directas hechas en el país (8), con peso muy importante en el desarrollo industrial brasileño. En lo que se refiere al comercio, Alemania pasó a ser el tercer socio comercial de Brasil, y el primero en el ámbito de Europa occidental, pasando a ser Brasil, a su vez, el más importante socio alemán fuera del ámbito de la OCDE. La corriente de comercio entre ambos países llegó a US\$ 8 mil millones en 1997, con base en una pauta diversificada y fuertemente marcada por productos industrializados (cf. SECEX, 1997). En las áreas de cooperación financiera, técnica y científico-tecnológica hay un intenso relacionamiento que engloba áreas como protección ambiental, formación de recursos humanos, energía, biotecnología y el sector aeroespacial, entre otros.

Sin embargo, fue el Acuerdo sobre Cooperación en el Campo de Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, firmado en 1975, y considerado entonces fundamental para el pretendido dominio —por Brasil— del ciclo del combustible nuclear, el que marcó la disposición de ambos países a

(7) Las relaciones con Alemania tuvieron como marco el Tratado de Comercio y Navegación de 1827 y fueron intensificadas a partir de la unificación alemana en 1871 y con la inmigración de colonos alemanes en Brasil, lo que favoreció posteriormente un intenso intercambio también en el campo cultural. Para un análisis histórico de las relaciones teuto-brasileñas ver Menezes/Kothe, 1997.

(8) Banco Central de Brasil. Censo de Capitais Estrangeiros no Brasil, ano-base 1995. En los últimos dos años se registró un declive del flujo de capitales alemanes a Brasil, a pesar del proceso de privatización en curso, lo que se explica fundamentalmente tanto por la intensa demanda por inversiones en la ex Alemania oriental a partir de la reunificación como por el propio proceso de privatización alemana.

construir una sólida alianza, más allá de los planos comercial y financiero. Así, a pesar de los innumerables trastornos en la instrumentación del acuerdo y de los resultados muy por debajo de lo esperado, el mismo tuvo entonces un importante significado político a nivel bilateral, ya que fue Alemania el único país entonces dispuesto a la cooperación nuclear con Brasil, en los términos por éste deseado (Thompson-Flores Netto, op. cit., p. 110). Las dificultades económicas de Brasil, con el empeoramiento de la crisis financiera en la segunda mitad de los años setenta, acentuaron las contradicciones del modelo de sustitución de importaciones; más tarde, la superación de la bipolaridad y la reunificación alemana, así como los compromisos asumidos en el ámbito de la integración europea, sustrayeron los incentivos originales, prácticamente hicieron inviable la continuidad de la alianza en los términos concebidos, y gradualmente minaron las condiciones que la habían sustentado.

Las relaciones con Japón, a su vez, también ganaron intensidad a partir de la segunda mitad de los años cincuenta, con un primer ciclo de inversiones japonesas orientadas al abastecimiento regular de materias primas y a la expansión de las exportaciones de manufacturas japonesas. A este ciclo le siguió otro, en el cual fueron expandidas y diversificadas las exportaciones japonesas a Brasil. En este sentido, la dimensión estratégica de la asociación con Brasil se combinaba, por el lado japonés, con el interés en asegurar el suministro de materias primas y de alimentos, reduciendo, al mismo tiempo, su dependencia en esos campos en la relación con Estados Unidos; por el lado brasileño se asociaba al acceso a recursos y tecnologías para el desarrollo de grandes proyectos industriales (notablemente siderurgia) y la diversificación de mercados de exportación. Así, desde el punto de vista de los inversores, Japón pasó a ser el cuarto principal inversionista extranjero en Brasil, respondiendo por cerca de 6% de las inversiones directas (9). Por consiguiente, respecto de la industrialización brasileña, se consolidó un patrón internacional de comercio entre ambos países, con Brasil importando bienes industrializados y exportando productos primarios (SECEX, 1997).

La alianza con Japón, por lo tanto, fue construida sobre una base de complementariedad, con Brasil suministrando materias primas a cambio de inversiones y productos industrializados. A pesar de este perfil que supuestamente induciría a pensar que las relaciones económicas serían de mayor interés relativo para Brasil, la relación nipón-brasileña fue mucho

(9) Banco Central de Brasil. Censo de Capitais Estrangeiros no Brasil: ano-base 1995.

más marcada por los intereses e iniciativas japonesas (10), como lo atestigua su presencia en el sector siderúrgico y el desarrollo de proyectos de cultivo de soya brasileña, que retiraron a Japón de la dependencia de Estados Unidos en relación al suministro de este producto en el mercado internacional. Así como lo ocurrido con Alemania, la alianza con Japón enfrentó dificultades crecientes con la profundización de la crisis económica brasileña y con la emergencia de los países del sudeste asiático como opciones más funcionales a los intereses japoneses.

Algunos aspectos presentes en ambas alianzas deben ser resaltados para la mejor comprensión de su naturaleza y características. Ellas adquirieron funcionalidad para Brasil en primer lugar, al permitir la consecución de la defensa de los intereses de comercio exterior y la garantía del suministro adecuado de insumos, recursos, productos y tecnologías esenciales para el desarrollo económico, cuya promoción representó el objetivo fundamental de la política externa tal como está definida por el “pragmatismo responsable” que la orientó hasta mediados de los años ochenta (Souto Maior, op. cit., pp. 337-338); en segundo lugar, permitieron al país un mayor margen de autonomía frente a Estados Unidos, al diversificar las opciones de acceso a mercados y a fuentes de inversiones y tecnologías en un contexto en el cual se acentuaban sus vulnerabilidades frente a la crisis económica que se instauraba internacionalmente a partir del primer embargo de petróleo; en tercer lugar, atendieron al propósito de diversificar las relaciones económicas con los países industrializados y por fin contribuyeron a proyectar internacionalmente el país a partir de un perfil calcado en intereses nacionalmente definidos.

También cabe destacar que la funcionalidad de las alianzas se establece no solamente en razón de los objetivos y de las prioridades de la política externa, sino que también se asocia a aspectos coyunturales que realzan su valor y favorecen su instrumentación (Lessa, op. cit., p. 31). Así, las sociedades de Brasil, Alemania y Japón pudieron beneficiarse de un conjunto de factores contextuales que les aseguraba operatividad: fueron establecidos durante un largo período de expansión de sus respectivas economías y de afirmación de la creciente multipolaridad económica que, al lado de otros factores les permitía, respectivamente, afirmar intereses de mayor autonomía relativa frente a Estados Unidos

(10) Henrique Altemani de Oliveira, *O Brasil e o Japão nos anos 90*, en Fonseca Jr. Gelson y Nabuco De Castro, Sérgio H., op. cit., p. 175.

conjuntamente con la búsqueda de un reposicionamiento en el juego del poder internacional. En otras palabras, las alianzas de Brasil con Alemania y Japón, además del sentido de complementariedad que las orientaba, fueron también condicionadas por las relaciones de cada uno de estos países considerados con Estados Unidos y no estaban desvinculadas, pues, de las transformaciones que afectaban el sistema internacional mismo y también las bases de hegemonía norteamericana. Por lo tanto, al agotarse las condiciones que favorecieron e impulsaron la construcción de esas alianzas, ellas pierden gradualmente su operatividad hasta ser reformuladas o temporariamente suplantadas.

Se trataba, además, de alianzas asimétricas en cuanto a las dimensiones económicas de los países involucrados, en cuanto a su peso específico en el escenario internacional y en cuanto a los distintos significados y el alcance político de la sociedad en la perspectiva de cada parte: para Brasil, poseían un carácter instrumental de palanca para el desarrollo, de reducción de vulnerabilidad y de elevación de su *status* de poder y de cuestionamiento de la legitimidad del propio orden económico internacional; para Alemania y Japón, la relación con Brasil contribuía parcialmente a consolidar su poder económico explorando oportunidades en ese ámbito, sin representar del todo cualquier forma de cuestionamiento al ordenamiento económico internacional vigente. De ahí que la fricción que de ellas emanaba haya sido mayor para Brasil que para sus contrapartes, notoriamente en relación con Estados Unidos.

Sin embargo, en el caso brasileño, además de Estados Unidos, ese potencial de fricción también se extendió a las relaciones con Argentina, exacerbando momentáneamente desconfianzas en lo que se interpretaba como pretensión hegemónica de parte de Brasil y fomentando percepciones confusas sobre el protagonismo que el país buscaba ejercer en el plano regional. Ese protagonismo retrataba, de forma coherente, la prioridad dada a América Latina, a partir del gobierno Geisel, en lo que se refiere al espacio geográfico a partir del cual se debía desarrollar el esfuerzo de autoafirmación brasileña y donde el país buscaría ejercer el papel de “catalizador” del diálogo (11).

(11) Esa expresión fue frecuentemente empleada, durante los gobiernos Geisel y Figueiredo para caracterizar el papel al que Brasil se disponía a jugar, en contraposición con cualquier sentido de liderazgo o hegemonía que pudiese fomentar o acentuar desconfianzas ya presentes en sus vecinos y acentuar el propósito cooperativo que orientaba la política externa para la región.

Sin embargo, la prioridad entonces asignada a América Latina y, secundariamente a otras regiones en desarrollo, entre las cuales se contaba África, no estuvo apoyada —en su ejecución— en ningún eje bilateral en particular que denotase un sentido de construcción de alianza estratégica a ese nivel. Y eso porque, para Brasil, las relaciones con la región, y más particularmente con los países del Cono Sur, reflejaban una preocupación por el mantenimiento del equilibrio y de la estabilidad (Cf. Souto Maior, op. cit., p. 346); además, la importancia relativa de América Latina para Brasil se fijaba inicialmente mucho más en el sentido político que económico: los flujos comerciales estaban dirigidos, en su mayor parte hacia los países industrializados en tanto principales suministradores de capitales e insumos para el desarrollo económico del país; y, frente a las vulnerabilidades externas que se acentuaron a lo largo de los años setenta y ochenta y la propia naturaleza de los regímenes políticos entonces vigentes, se tornó muy difícil para Brasil y para los demás países de la región establecer entre sí, en el contexto de aquel momento, cualquier forma de vínculo asociativo privilegiado, aun cuando sólo fuese para hacer frente a la crisis económica que los asolaba de forma común (12).

Por lo tanto, bajo este punto de vista se puede afirmar que las prioridades de la política externa definidas en términos de espacios geográficos no correspondían plenamente, en lo que se refiere a la construcción de alianzas estratégicas, a las prioridades temáticas, éstas de fondo esencialmente económico, con excepción tal vez de lo que respecta al abastecimiento de petróleo que llevó a una mayor aproximación de Brasil con Venezuela y, en menor medida, con Ecuador.

Fue precisamente en torno de las cuestiones de acentuado contenido económico —aunque destinadas a finalidades también políticas— donde el país buscó estructurar sus principales alianzas internacionales en aquel contexto, lo que tornaba natural que las opciones de Brasil para tal fin hubieran recaído precisamente en dos países industrializados. Sin embargo, no se debe inferir que optar por el establecimiento de alianzas con países industrializados llevó a Brasil a distanciarse de sus vecinos; al contrario, a los conflictos y desconfianzas que provocó frente a Argentina y, de forma menos intensa, en otros países de la región, se siguieron

(12) De ahí el estancamiento del proceso de integración regional en el ámbito de ALALC y, posteriormente, de ALADI en los años ochenta, así como el de iniciativas de carácter regional como el Tratado de Cooperación Amazônica de 1978.

esfuerzos de aproximación iniciados aún durante el gobierno Geisel, intensificados en el gobierno Figueiredo y que condujeron a la celebración del Acuerdo de Itaipú-Corpus con Argentina abriendo camino para la superación definitiva del patrón conflictivo que marcara históricamente la relación entre ambos países e inaugurando una nueva fase de integración. Ello también condujo al Tratado de Cooperación Amazónica de 1978, aproximando Brasil a los países andinos y marcando la disposición brasileña a disipar, junto a sus vecinos, las percepciones desfavorables de desconfianza.

Lo que se puede notar es que, durante la prevalencia del “pragmatismo responsable” como expresión de su política externa, las alianzas construidas por Brasil si, por un lado, no implicaron apartarse de su entorno regional, por otro, no representaron tampoco el factor de estímulo directo o indirecto para una mayor aproximación brasileña a sus vecinos. Esa aproximación se debió más a la afirmación del propio interés brasileño en ejercer el papel protagónico y a la creciente convergencia que pasaría a marcar el propio relacionamiento con los países de la región que a cualquier vínculo indeclinable entre la realización de sus intereses por medio de alianzas con países industrializados y la atención de las condiciones necesarias para la mayor cooperación en el plano regional. Al mismo tiempo, la aproximación iniciada en el plano regional, no estuvo amparada en la búsqueda de ningún relacionamiento especial, a nivel bilateral, que ejerciese un rol catalizador para la consecución de los intereses de la política externa en la región. Así, hasta mediados los años ochenta, el establecimiento de alianzas estratégicas fue un elemento mucho más operacional de prioridades definidas en relación al mundo industrializado que de aquellas definidas en relación con América Latina y otras regiones del mundo en desarrollo.

Ese cuadro, sin embargo, vendría a ser profundamente alterado a partir del gobierno Sarney (1985-1990) cuando convergieron importantes cambios en el escenario internacional y regional que inscribieron, de forma definitiva, a América Latina y particularmente al Cono Sur, como espacio esencial de proyección de intereses brasileños y en el cual el país construiría su más importante y amplia alianza estratégica.

El ocaso del desarrollismo nacional y la redefinición de alianzas: la aproximación con Argentina

El compromiso con la plena restauración y consolidación de la

democracia condicionó la política externa del gobierno Sarney (1985-1990) y se reflejó, sobre todo, en la forma en que sus prioridades pasaron a ser operacionalizadas (Seixas Corrêa, "A política externa do Governo Sarney", en Guilhon De Albuquerque, op. cit., p. 370). El gobierno Sarney enfrentó el desafío de adaptar la política externa del país a las nuevas condiciones del escenario internacional y del propio país, buscando superar desconfianzas generadas regional y globalmente por la orientación gubernamental basada en una lectura hobbesiana con la cual los gobiernos militares condujeron la política externa. Buscó también reestablecer la interlocución con los países industrializados en diversos planos, incluso en los foros multilaterales, que había sido igualmente afectada por el sentido otorgado a la conducción externa del país en períodos anteriores.

Así se mantuvo el sentido universalista de la política exterior, pero dentro de él, fue fortalecida y ampliada la prioridad dada a las relaciones con América Latina, las cuales, a pesar y en razón misma de la crisis económica que asolaba la región, encontraban finalmente un sentido de funcionalidad en el plano económico (13). También se tornó imperioso reorientar varios proyectos de desarrollo concebidos en el régimen militar, bien por la absoluta carencia de recursos, dramatizada por los efectos de la crisis económica, bien por la falta de legitimidad que, en un marco de redemocratización los hacía, además de económica, políticamente inviables y obsoletos. Se tornó evidente el agotamiento del modelo de desarrollo que el país había perseguido durante décadas, y al cual la política exterior y las alianzas hasta entonces establecidas habían servido, sin que el gobierno lograra imprimir nueva estrategia para orientar el desarrollo económico y la inserción externa del país.

Sin embargo, la rectificación de muchas de las líneas de política externa entonces conducidas no implicó el abandono de las prioridades ya consolidadas, principalmente de aquellas definidas en términos de espacios geográficos. Fue, sobre todo, la forma de concretar y dar contenido a tales prioridades modificadas sensiblemente lo que fue evidenciado de forma particular en el ámbito de las relaciones con América Latina (14). Hasta entonces, como se ha dicho, éstas estaban definidas mucho más por su importancia política que por su densidad económica, a diferencia de lo que ocurría con las alianzas buscadas en el Primer Mundo. A partir de entonces, esa importancia política pasaría a encontrar correspondencia también en el campo económico, tanto por medio de iniciativas bilaterales como por la retomada cooperación multilateral.

En el inicio de los años ochenta los países latinoamericanos buscaron con poco éxito reforzar los esfuerzos de integración económica regional, como estrategia de respuesta parcial a la crisis económica que se acentuaba; dadas las dificultades con el regionalismo económico, en su vertiente multilateral, restaba la valorización de ejes bilaterales como única opción viable para dar operabilidad política y económica a la prioridad dada a América Latina en el ámbito de la política externa brasileña. Como es sabido, la llegada de los gobiernos civiles en Brasil y en Argentina vino a generar una base de convergencia política que buscaría, con la profundidad de la interdependencia económica y en una inédita cooperación en el campo nuclear, retirar definitivamente de los militares los argumentos confrontacionistas del pasado y buscar el afianzamiento recíproco de la democracia en su delicada fase de restauración, reduciendo así las posibilidades de retroceso político.

De esta manera, la sociedad con Argentina, diseñada gradualmente a partir de 1985, estaba orientada por un claro sentido político, relacionada con la consolidación democrática y, al mismo tiempo, teniendo como elemento instrumental el alargue de la independencia económica que se buscaría construir mediante acciones de cooperación en un amplio espectro de sectores. Son muy bien conocidas las motivaciones y la forma en las que transcurrieron las relaciones entre Brasil y Argentina a partir de entonces, no siendo nuestro propósito aquí recapitularlas. Sin embargo, algunos aspectos deben ser explicitados en lo que se refiere a la sociedad con Argentina en relación a las otras establecidas por Brasil y que las diferencia sustantivamente.

En primer lugar cabe resaltar que, al contrario de aquellas establecidas con Alemania y Japón, y por primera vez, Brasil construye una alianza más simétrica y calcada en una convergencia de intereses y de propósitos políticos definidos en un marco de restauración de la democracia. La mayor simetría y el amplio contenido propuesto para esa alianza, reflejados en los protocolos bilaterales firmados en 1986, y posteriormente en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, al mismo tiempo que demandaban mecanismos más complejos de articu-

(13) Cabe recordar que el comercio intra-regional creció en la segunda mitad de los años setenta a tasas superiores que el comercio internacional.

(14) Son importantes, en ese sentido, la reanudación de las relaciones con Cuba, el papel que Brasil pasó a desempeñar en el Grupo de Apoyo al proceso de Contadora y, subsecuentemente, en el Grupo de Río, y la intensa diplomacia presidencial conducida en la región. A propósito, ver Luis Felipe S. Corrêa, op. cit., pp. 370-373.

lación de intereses —y consecuentemente de legitimación, inicialmente asociadas a la naturaleza de ambos regímenes políticos— reflejaban también el objetivo pretendido: a largo plazo, la promoción de desarrollo conjunto en el cuadro de una integración a ser construida a partir del enlace de sectores productivos y de iniciativas en campos fundamentales como energía, transporte, telecomunicaciones, entre otros. Al mismo tiempo, y de forma inmediata, se deseaba actuar cooperativamente, en el sentido de un afianzamiento y refuerzo mutuos frente a problemas comunes tanto en el campo político como en el económico, donde la alta inflación y el endeudamiento externo representaban la faceta común del desafío que ambos países buscaban enfrentar.

Aunque, como ya vimos, las condiciones para la construcción de la sociedad con Argentina estuviesen siendo gradualmente dadas desde los dos últimos gobiernos militares brasileños, y a pesar del decisivo ejercicio de una intensa diplomacia presidencial que dio fuerte voluntad y determinación política a la superación de antagonismos, y a pesar también de la aún escasa participación de otras instancias en el debate y en la conducción de las relaciones con Argentina en aquel momento, éstas representarían un campo privilegiado de ejercicio de diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo y otros segmentos sociales, notoriamente el empresariado y los trabajadores, lo que se haría efectivo a partir de la creación del MERCOSUR en 1991.

Otro aspecto que merece destacarse es el hecho de que también, por primera vez, se construyó una alianza que involucraba temas sensibles como cooperación en el campo nuclear e igualmente en el campo de seguridad, sin suscitar conflictos con Estados Unidos. Eso se debió, básicamente, a los siguientes factores: en primer lugar, la aproximación entre Brasil y Argentina ocurría teniendo como telón de fondo (pero no como causa) un sentimiento de relativa frustración de parte de cada país en cuanto a sus intentos, efectuados en diferentes momentos, de establecer una relación privilegiada con Estados Unidos (15); de ese modo, la aproximación Brasil-Argentina no se destinaba a representar oposición o confrontación de parte de ambos países frente a Estados Unidos. En segundo lugar, por resultar en una sensible mejoría de los niveles de estabilidad política en el Cono Sur y por reforzar el sentido de la

(15) Por el lado de Brasil, fueron característicos los esfuerzos frustrados de los gobiernos Dutra, y, ya en el período autoritario, de Castelo Branco, y en menor medida, de Garrastazu Médici en el inicio de los años setenta.

consolidación de la democracia en la región, esa aproximación permitiría a Estados Unidos concentrar la atención en otras áreas y temas en los que percibían mayor compromiso de sus intereses llevando a que el problema de la deuda externa pasase a ocupar una posición central en la agenda con Estados Unidos y habiendo sido ese un tema en el que, por fuerza de los propios términos de la negociación definidos por los países acreedores, no podía ser objeto de tratamiento conjunto entre Brasil y Argentina, permaneciendo pues, fuera del ámbito de las iniciativas bilaterales entonces emprendidas. Finalmente, no eran percibidas hasta entonces posibilidades de que la cooperación que se construyera pudiese implicar mayores complicaciones a los intereses económicos de Estados Unidos puesto que, a pesar de la ya preanunciada emergencia de bloques comerciales, el esfuerzo de liberalización comercial estaba siendo canalizado hacia las negociaciones a ser emprendidas en el ámbito de Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), por lo que no se prestaba mucha credibilidad a los esfuerzos de integración regional en América Latina.

También es importante resaltar que la construcción de la alianza estratégica con Argentina se inició en un contexto en el que las variables tanto de índole interna como externa que habían contribuido a forjar y dar objetividad a las alianzas con los países industrializados, se habían modificado profundamente, tornando esas alianzas en gran medida inoperantes con respecto a sus mayores objetivos. Para eso contribuyeron mucho las condiciones internas de la economía brasileña de entonces, así como las posiciones asumidas frente a la deuda externa, particularmente la moratoria decretada en 1987 que indispuso fuertemente el país frente a sus principales acreedores, dentro de los cuales estaban sus mismas contrapartes en sus principales alianzas.

Así, en el gobierno Sarney se dieron las condiciones para que Brasil estableciese su principal y más amplia alianza estratégica, la cual serviría como plataforma para redefinir sus relaciones en el plano regional y luego instrumentar su inserción externa ya en un contexto internacional profundamente modificado por la superación de la confrontación Este-Oeste, por la emergencia de bloques económicos, por la gradual afirmación del liberalismo económico y de la democracia como valores fundamentales del orden internacional emergente. Al mismo tiempo, ese esfuerzo estuvo condicionado por las restricciones de orden económico que interna y externamente enfrentaban ambos países, pero que simultáneamente representaban el estímulo para una aproximación política mayor con la cual buscarían responder aquellas mismas vicisitudes. Sin

embargo, aunque aprovechando plenamente las posibilidades que emanaban del nuevo cuadro político interno en favor de la integración con Argentina, el gobierno Sarney, así como el de Alfonsín, no lograron definir un nuevo paradigma de desarrollo capaz de orientar el sentido de sus políticas externas. Así, se acabó el antiguo paradigma que sirvió a la política externa y como consecuencia perdieron funcionalidad las alianzas estratégicas entonces forjadas sin que se introdujese, en aquel momento, otro paradigma, lo que vendría solamente a ocurrir a partir de 1990, con la llegada de Collor de Mello al poder.

Así, y de modo general, es posible distinguir tres modelos de alianzas estratégicas buscadas por Brasil en el período considerado: en primer lugar, aquellas relacionadas a las relaciones con el Primer Mundo (Estados Unidos, Alemania y Japón), basadas en la búsqueda de condiciones favorables y de insumos al desarrollo económico, técnico y científico; el segundo estuvo orientado hacia el Sur y fue conducido en los años setenta y ochenta, teniendo como objetivo fundamental la generación de bases para una inserción internacional madura, sobre todo a través de la exportación de servicios; en este sentido, destacándose las relaciones con Irán, Iraq, Arabia Saudita Angola y Mozambique. El tercer modelo se refiere a alianzas mixtas, agregando aspectos y objetivos de los modelos anteriores, cuyos ejemplos más significativos son China y Argentina. Merece particular relieve la alianza con Argentina, por haber constituido el eje fundamental de la respuesta de Brasil a los cambios de la economía política internacional ocurridos a partir de mediados de los años ochenta y que produjeron importantes cambios en la lógica de las propias alianzas estratégicas del país, como se analiza a continuación.

La política externa en tiempos de apertura económica y globalización: la lógica de las nuevas alianzas

El corto pasaje por el poder de Fernando Collor de Mello, primer presidente electo directamente en casi tres décadas, impactó de forma significativa la política externa brasileña. En el comienzo de la pos guerra fría ya se trataba de instrumentar reformas económicas, de corte liberal, que tenían como medidas apertura, desregulación y privatización para retomar el desarrollo y para tornar la economía brasileña competitiva a nivel internacional. Al mismo tiempo, se buscaba restaurar la credibilidad externa del país, que seguía avalada por un legado de proyectos heredados del régimen militar y no suplantados totalmente por el gobierno Sarney,

por medidas como la moratoria de la deuda externa, por los fracasos en el control de la inflación y en el combate a la corrupción interna.

De forma inmediata la política externa pasaría a servir a un doble propósito: instrumentar, en el ámbito externo, el proceso de reforma y apertura económica, y restaurar la credibilidad externa del país junto a sus interlocutores, principalmente en el ámbito de los países desarrollados. Se buscaba romper la identificación del país con el contexto del subdesarrollo e imprimir un perfil renovado y convergente con las tesis y los postulados de modernidad de los países desarrollados. Para eso, según Hirst (cf. Hirst/Pinheiro, n° 1/38, p. 6), tres metas fueron establecidas para atender esos objetivos: actualizar la agenda internacional del país, construir una agenda positiva con Estados Unidos, y modificar el perfil de Brasil como país del Tercer Mundo. Así, la política externa estaría dirigida a un aumento de la competencia internacional del país mediante la apertura económica y la búsqueda de condiciones favorables de acceso a mercados, créditos y tecnologías. Frente a esos objetivos, se reafirmaba la funcionalidad y el sentido predominantemente económico a ser impreso a las alianzas internacionales (cf. Laffer, 1992, p. 117).

Cabe destacar un elemento importante: la preocupación en alterar el perfil de la relación con los países industrializados y, en particular, con Estados Unidos pero sin descalificar el sentido universalista de la política exterior y, más particularmente, sin comprometer los avances obtenidos en las relaciones con los países del Cono Sur. Tales esfuerzos, matizados por posturas a veces voluntariosas, y por un conjunto de medidas unilaterales con las cuales se buscaba ganar la confianza de los principales interlocutores externos, no resultaron en el establecimiento de alianzas en los moldes hasta entonces emprendidos. En rigor, se seguía rechazando la posibilidad de alinear o de relacionarse de forma privilegiada con Estados Unidos, país que se afirmó como única superpotencia global.

La lectura que orientaría la formulación de la política externa, desde entonces, asumía que el sistema internacional pasaba a caracterizarse, desde el punto de vista de la distribución del poder, por "polaridades indefinidas", por persistencia y ampliación de asimetrías, y por la coexistencia de fuerzas de integración y de dispersión (16). En este

(16) Celso Laffer, ministro de Relaciones Exteriores durante los meses finales del gobierno Collor, se refería a las fuerzas centrífugas y centrípetas actuando en el sistema internacional.

contexto, se asumía que la estrategia que buscaba proyectar los intereses brasileños y redefinir el perfil externo del país, se debería pautar en la acción simultánea y con sentido de refuerzo mutuo tanto en el plano de las vinculaciones bilaterales como en el ámbito regional y en los foros multilaterales, con el objetivo de aprovechar las posibilidades que revirtieran en favor de la modernización de la economía y de la restauración de la credibilidad externa del país. Esa misma lógica pasaría a orientar el proceso de integración con Argentina, lo que implicó el abandono de la estrategia integracionista perseguida anteriormente, basada en la aproximación sectorial con base en una mayor interdependencia, en favor de la liberalización progresiva, automática y lineal de comercio, con la cual, además del avance en términos de integración económica, se procuraba mostrar a los países industrializados y a los inversores internacionales la disposición de la apertura económica del país en sentido general.

La integración, y, consecuentemente, la sociedad con Argentina, ganó entonces un nuevo sentido de funcionalidad inmediata: pasó a representar espacio y oportunidad de aprendizaje y adaptación de los sectores privados para la apertura económica y para la exposición a la competencia (17), siguiendo la lógica del mercado, representando también una respuesta que se adapta a la formación de bloques económicos. El MERCOSUR constituye, según esta lógica, el espacio en el cual las agendas económicas domésticas vincularían las tendencias de la economía mundial, y a partir de lo cual los países miembros negociarían su inserción internacional.

Desde entonces, y de forma creciente, las relaciones externas de Brasil, en el campo económico, pasaron a tener como referencia los desarrollos en el ámbito del MERCOSUR, lo que se torna más nítido particularmente a partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto, que culminó el período de transición en el cual se procediera a la liberalización del comercio entre los países miembros y que definió el arreglo institucional del MERCOSUR, dotándolo de personalidad jurídica en el plano internacional. Significa esto decir que, a través del MERCOSUR y de las vinculaciones externas que éste pasó a construir, y que se vienen desdoblado en otras vertientes, se vienen definiendo, parcialmente, las propias vinculaciones económicas externas de Brasil y consideradas las opciones en términos de alianzas internacionales.

(17) Cabe recordar que la desgravación tarifaria en el ámbito del MERCOSUR se dio a un ritmo más intenso que la apertura comercial con las demás regiones.

El apartamiento de Collor de Mello, y la elevación del Vicepresidente Itamar Franco, no significó una ruptura en la política externa. Se reafirmaron las líneas generales introducidas por Collor, y se hicieron las modificaciones que buscaron corregir los excesos de posturas voluntaristas con las que Collor buscó cambiar el perfil de Brasil como país de Tercer Mundo reencuadrando, en el discurso diplomático, su condición de país en desarrollo identificado con las causas y necesidades del Sur, pero igualmente buscando restablecer y renovar sus vínculos con el mundo industrializado (18). Si en líneas generales la política externa reflejaba continuidad, hubo, con todo, un cambio importante del protagonismo brasileño en el ámbito regional: el gobierno de Itamar Franco, a pesar de una breve fase de indecisión inicial, reafirmó y acentuó la prioridad de consolidación del MERCOSUR y, al mismo tiempo, buscó articular nuevas iniciativas que ampliaran para toda América del Sur el alcance de la integración iniciada en el Cono Sur (19). A pesar de no haber prosperado, estas propuestas tuvieron el mérito de inscribir la perspectiva de integración regional en el cálculo estratégico de los países del MERCOSUR frente a las propuestas de integración de alcance continental, como la formulada por Estados Unidos en diciembre de 1994.

Otro aspecto a ser destacado en la política externa de Itamar Franco por su relación directa con el tema ahora considerado, fue la revalorización de la dimensión africana (cf. Hirst/Pinheiro, op. cit., p. 19), esta vez incorporando las relaciones con África del Sur a partir de las transformaciones políticas, como la creación de la Zona de Cooperación del Atlántico Sur. Después de las transformaciones políticas que condujeron al fin del régimen de *apartheid*, y con el reconocimiento del gobierno y de los empresarios brasileños de la importancia de África del Sur en términos políticos y económicos y de su influencia y potencialidad en términos regionales, se dieron las condiciones para construir una rela-

(18) Según las palabras del entonces canciller Celso Amorim, “la agenda diplomática debe mezclar de forma cuidadosa elementos de continuidad y de innovación y evitar los cambios abruptos dictados por decisiones precipitadas o sentimientos sin lugar de rechazo, que a veces llegan al auto-rechazo. Sin asumir lo que de hecho somos –país en desarrollo, pluri-racial y con enormes desafíos a vencer, en los planos social, económico y tecnológico– no lograremos alcanzar las condiciones y los instrumentos necesarios para la superación de nuestros problemas y en una inserción internacional adecuada”. Discurso en el Instituto Rio Branco el 16 de marzo de 1994.

(19) Son ejemplos de tales iniciativas, las propuestas de creación del Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) y la Iniciativa Amazónica.

ción que reviste importancia estratégica para el país, con implicaciones potenciales y posibilidades positivas para el MERCOSUR, como se explicará más adelante.

En fin, el gobierno de Itamar Franco emprendió esfuerzos en el sentido de ampliar los vínculos del país en el propio continente sudamericano y en África. Lo hizo, a partir de iniciativas de carácter multilateral: ejemplos fueron el Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), la Iniciativa Amazónica y la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa. De ese modo, en términos de construcción de alianzas con los países en desarrollo, los avances se restringieron primeramente a Argentina, con la consolidación del área de libre comercio y del aspecto institucional del MERCOSUR y, en segundo lugar, al surgimiento de África del Sur como socio potencial. En el plano de las alianzas con los países industrializados, no hubo casi ningún progreso, lo que se explica por la concentración de esfuerzos en foros multilaterales (20) por un lado, y por el grado relativamente elevado de inseguridad de parte de los propios países industrializados, y de sus respectivos sectores empresariales en lo que se refiere a las perspectivas económicas de Brasil, incluso ante el éxito de las medidas de estabilización puestas en marcha a partir de junio de 1994, ya prácticamente al final de la gestión de Itamar Franco. Además, coyunturalmente, la atención estaba vuelta hacia los resultados de la Ronda Uruguay y sus consecuencias en el plano económico, no siendo, por lo tanto, un período oportuno para iniciativas bilaterales.

La política exterior: conjugación de democracia con estabilidad económica. Viejas y nuevas alianzas y desdoblamientos para el MERCOSUR

Con la implantación de las medidas de estabilización económica en 1994 se inicia, para Brasil, una fase en la que están presentes dos condiciones cruciales para el desarrollo del país y que impactarán su política externa y, en consecuencia, el ejercicio de construcción de alianzas: estabilidad política en un marco democrático y crecimiento con

(20) Ese período coincidió con la etapa final de la Ronda Uruguay y con la transición para la Organización Mundial de Comercio, con el retorno de Brasil al Consejo de Seguridad, además de otras iniciativas en el ámbito multilateral como la Conferencia de Teherán sobre Derechos Humanos.

apertura económica. Ese nuevo cuadro interno, aliado a las inseguridades que continuaron marcando el escenario internacional, pasó a exigir mayor apertura en lo que se refiere a la participación social y creatividad en el campo de la política externa, lo que se ha realizado, pero siempre con la preocupación de no desatender los elementos de continuidad. Con base en eso Brasil viene buscando adoptar una postura en la cual pretende ajustar los imperativos del nuevo modelo de desarrollo, calcado del liberalismo económico, con la opción de ejercer autonomía relativa en la conducción de su política exterior, aunque para ello sea sustantivamente redefinido el sentido de esa autonomía y la forma de actuar para resguardarla. Se trata claramente de una respuesta a los términos de política exterior y sirve para reflexionar sobre las paradojas del sistema internacional contemporáneo.

El esfuerzo de equilibrar necesidades nacionales y las posibilidades de restricciones impuestas por un contexto de globalización pasa a requerir formulaciones que racionalicen y permitan expresar, de forma coherente, la orientación de la política externa y, al mismo tiempo, que contribuyan a legitimarla internamente. En palabras del Canciller: “es esencial tener presente que el margen actual para elecciones propias no se confunde más, como ocurrió en el pasado, con la noción de autosuficiencia. Por el contrario: en nuestros días, la autonomía pasa necesariamente por la integración con otros países, y no sólo en el ámbito regional, sino también por alianzas internacionales cuidadosamente construidas y profundizadas. También sucede que diferentemente de lo que se puede intuir, por un mundo gobernado no por menos y sí por más reglas internacionales, principalmente por decisiones y acuerdos que atiendan nuestras necesidades e intereses” (21).

Como se ve, la construcción de alianzas internacionales mantiene el mismo sentido de funcionalidad que en períodos anteriores, dado que la política externa continúa fundamentalmente abocada a la realización de intereses de desarrollo: “de modo general, entre tanto, parece correcto decir que, en el caso de Brasil (...) el objetivo principal es conseguir del intercambio elementos externos útiles para la realización de la meta prioritaria del desarrollo, así en sus dimensiones económica y social, en el área de los derechos humanos como en política pública y de medio ambiente. En síntesis, elementos que sirvan al desarrollo en la acepción más amplia del concepto. Las alianzas externas son un complemento

(21) Luis Felipe Lampreia, discurso en el Fórum Nacional en mayo de 1998.

indispensable para los esfuerzos de desarrollo, aunque no haya dejado de ser verdad que el factor determinante continúa siendo las buenas políticas internas” (ibídem). Lo que se redefine, en verdad, es el modelo de desarrollo para el cual la política externa estará al servicio. Sin embargo, en el caso de Brasil, el cambio radical en lo que se refiere al estilo de desarrollo no se reflejó de forma simétrica en la política externa que, como se mencionó, comportará muchos más ajustes con miras a la orientación liberal, sin relegar elementos que la definieron en períodos anteriores.

Al mismo tiempo, la consolidación de un cuadro de estabilidad económica, la firme disposición del gobierno brasileño de proporcionar condiciones favorables a las inversiones externas, el avance del proceso de privatización y las crisis que enfrentaron las economías mexicanas y de los países del sureste asiático representaron factores favorables a la ampliación de espacio para el arreglo de intereses económicos externos, tanto a nivel gubernamental como privado. En ese contexto, la diplomacia fue responsable de “presentar Brasil como país que estaba superando sus pasivos y hoy se afirma en la estabilidad y robustez de su economía, por su democracia madura, y por un comportamiento de *‘mainstream’*, esto es, sintonizado con la convergencia internacional de posiciones en materia de seguridad, preservación ambiental, derechos humanos, y de combate al crimen organizado” (22). De esa forma, tanto en razón de las circunstancias internas como de la perspectiva externa, el refuerzo de las alianzas internacionales es revisado y retomado dentro de las prioridades de la política externa brasileña, ahora no restringiéndose a países individualmente, como en el pasado, sino teniendo como referencia los principales bloques económicos que pasaron a componer el panorama de la economía mundial.

Así, la prioridad al refuerzo de alianzas está dirigida, según el discurso oficial, hacia Estados Unidos, Argentina, la Unión Europea y Japón. Sin embargo, es preciso calificar cada caso con el propósito de evaluar en qué medida se está tratando realmente de reforzar o de construir alianzas, una vez que –consideradas en su evolución hasta el presente– es inadecuado atribuir a las relaciones con Estados Unidos y con la Unión Europea la connotación de sociedad o de alianza estratégica. Al mismo tiempo, independientemente de la connotación, se reconoce que ellas comportan implicaciones importantes para el MERCOSUR y que deben ser tam-

(22) Luis Felipe Lampreia, discurso en el Fórum Nacional, en mayo de 1998.

bién calificadas de modo específico, lo que procuraremos hacer en los párrafos siguientes.

Con relación a Estados Unidos se constata que, históricamente, las relaciones oscilaron entre fases de mayor aproximación y otras de relativo alejamiento. A pesar de su importancia (obviamente mayor para Brasil), y a pesar de esas oscilaciones, no se puede decir que llegaron a configurarse en alianzas estratégicas en el sentido aquí defendido. Principalmente por haber estado marcadas por divergencias en torno de temas considerados—en su tiempo, y por cada país—fundamentales para la consecución de sus respectivos intereses. Es verdad que en el presente se observa una sensible mejoría de las relaciones entre Brasil y Estados Unidos, a pesar de las divergencias naturales que brotan de la amplitud y complejidad de los temas que componen la agenda bilateral y de los intereses que la animan. Sin embargo, persisten áreas de divergencias que, definidas en torno a cómo operacionalizar algunos intereses convergentes, son todavía suficientemente marcadas como para permitir caracterizar las relaciones como convergentes a punto de generar o integrar una alianza estratégica. Las divergencias siguen, por ejemplo, en torno al interés brasileño en el dominio de tecnologías en el campo nuclear y aeroespacial, en la vinculación de temas como derechos sociales y comercio internacional, y fueron igualmente explicitadas en las posiciones referidas a la estrategia de construcción de ALCA. Además, son marcadamente ambiguas las posiciones norteamericanas en relación con el MERCOSUR, precisamente una de las prioridades de la política externa brasileña, fuera de los sucesivos conflictos en el campo comercial.

No está presente en este análisis el propósito de agudizar las divergencias entre Brasil y Estados Unidos, sólo apenas señalar que las mismas están establecidas en torno de temas de gran importancia para el desarrollo brasileño, lo que a su vez no reduce la importancia y la prioridad asignada a las relaciones bilaterales; por otro lado, las líneas de convergencia de intereses están definidas en torno de grandes temas de la agenda internacional, cuyo tratamiento se da, principalmente, en otras instancias multilaterales en las cuales el sentido de alianza estratégica entre ambos países se diluye en un conjunto mayor de alineamientos que la hacen virtualmente inoperante en ese plano. Esos factores no parecen ser significativos o suficientes para descalificar el sentido de alianza estratégica, tal como se consideró en este trabajo.

Sin embargo, independientemente de la caracterización que se pueda dar a las relaciones de Brasil con Estados Unidos y su incidencia sobre el MERCOSUR, ésta tiende a ser definida, en última instancia, por el

mayor o menor margen de convergencia entre ambos países en los temas comerciales a nivel bilateral, regional y multilateral, y por los términos para definir la competencia por mercados en el ámbito regional. A ese respecto se debe tomar en cuenta que los intereses económicos brasileños están hoy muy dirigidos a América del Sur por ser éste no sólo un mercado creciente (cerca de 25% de las exportaciones), sino también por ser aquel en el cual las exportaciones de bienes manufacturados continúan expandiéndose, al contrario de lo que ocurre en otras regiones.

En ese sentido, la perspectiva del ALCA, en cuanto a proyecto político y estratégico de Estados Unidos, no debe ser desconsiderada en sus desdoblamientos potenciales para el modelo de desarrollo, de forma general y para las políticas industrial y de comercio exterior de Brasil y de los países del MERCOSUR, además, obviamente, del potencial de conflicto ya claramente evidenciado durante la fase preparatoria que culminó con la II Cumbre de las Américas en el pasado abril. Ese potencial, sin embargo, parece haber sido momentáneamente mitigado con la prevalencia de los términos defendidos por los países del MERCOSUR, liderados por Brasil, y por la decisión de ser las negociaciones co-presididas en su fase final por Brasil y Estados Unidos, cada cual con poder de veto. Aun así, no hay incentivos, para Brasil, que justifiquen, en las actuales circunstancias, ejercer cualquier tipo de unilateralismo dentro de ese contexto, ni tampoco buscar cualquier forma de relacionamiento con los Estados Unidos que implique el debilitamiento del MERCOSUR. Brasil está obligado a actuar dentro de un margen muy estrecho y de un delicado equilibrio de intereses económicos que envuelve sus propias lecturas y objetivos nacionalmente definidos, aquellos definidos y arreglados regionalmente y aquellos dirigidos al aprovechamiento, en conjunto con los demás socios del MERCOSUR, de las posibilidades que una mejor relación con Estados Unidos puede suscitar, no sólo de tipo económico.

Las relaciones con la Unión Europea, a su vez, han estado marcadas por una creciente diversificación de intereses en el plano económico. Antes muy centradas en los principales países (Alemania, Francia e Inglaterra), actualmente contemplan, de modo más intenso, otros países, no suscribiéndose sólo al campo comercial. Hay importantes iniciativas en el plano de las inversiones que han llevado a la creciente diversificación en cuanto al origen de flujos de capital para Brasil. Lo destacable en ese punto recae en los países de la Península Ibérica que, hasta 1995, tenían una participación muy modesta en los flujos de inversiones hacia Brasil, habiéndola ampliado significativamente: basta

tomar en cuenta que el *stock* de inversiones de Portugal y España en Brasil, hasta 1995, alcanzaba US\$ 360 millones, y las inversiones directas realizadas por ellos en los últimos dos años alcanzó alrededor de US\$ 2 billones, o sea, cerca de cinco veces más aquel valor, sin considerar todavía las recientes participaciones en la privatización de empresas de telecomunicaciones (Banco Central de Brasil, op. cit., pp. 19-20).

Una tendencia semejante se observa en relación con los Países Bajos. Al mismo tiempo, de los tres países principales ya mencionados sólo Francia aumentó de forma significativa sus inversiones en Brasil, llamando la atención el declive de la participación relativa de Alemania en este contexto, a pesar de mantenerse todavía como tercer principal origen de inversiones directas para Brasil, dadas las grandes inversiones realizadas en décadas anteriores.

Esa tendencia a la diversificación en cuanto al origen y los destinos de los flujos de capital comienza a proyectarse, aunque en ritmo obviamente menos intenso, también en el plano comercial. La Unión Europea absorbe 30% de las exportaciones brasileñas, siendo aún Alemania el principal destino, seguido de los Países Bajos, Italia, Francia y Reino Unido (23). No obstante, se observa el aumento de la participación relativa de esos últimos y, aunque en espacios menores, el de los países ibéricos como destino de las exportaciones de Brasil (24). En lo que se refiere a las importaciones, se observa un panorama semejante: 27% de las importaciones brasileñas proceden de la Unión Europea. Dentro de los diez principales países de origen de las importaciones brasileñas en todo el mundo, cinco pertenecen a UE: Alemania, Italia, Francia, Reino Unido y España.

En conjunto, esos hechos significan que se alteran las condiciones que, en el pasado, permitieron a Brasil la opción de buscar relaciones privilegiadas con un país, Alemania, a pesar de éste presentarse todavía como principal socio individual para Brasil en la Unión Europea. Brasil

(23) Se debe observar que gran parte de las exportaciones brasileñas destinadas a la Unión Europea entran por el Puerto de Rotterdam, lo que hace que los valores de las exportaciones para Holanda sean muy elevados, una vez que el registro de las estadísticas brasileñas toma en cuenta el puerto de desembarque y no el destino final de las mercancías.

(24) Alemania absorbe 5,8%, los Países Bajos (inclusive Holanda) 11%, Italia 4,3%, Francia 2,2% y el Reino Unido 2,5% del total de las exportaciones brasileñas en general.

está hoy llevado a considerar la mayor diversidad de vínculos económicos con los países de aquella región, hecho que se fortalecerá a medida que avance el proceso de integración europea, por un lado, y el fortalecimiento del MERCOSUR por el otro. En lo que se refiere a las repercusiones para el MERCOSUR, hay que notar, en primer lugar, que tal tendencia refuerza, de modo general, el sentido de valorización del relacionamiento inter-bloques, no solamente para ratificar la importancia recíproca de ambos bloques en los planos comercial y financiero, sino también porque fortalece un capital político importante para el MERCOSUR y que debe ser tomado en cuenta tanto en las relaciones con la propia Unión Europea como también en relación con otros contextos de negociación. En segundo lugar, hay que observar que la mayor presencia de los países ibéricos en las relaciones de Brasil con la Unión Europea también representa un factor positivo y refuerza la tendencia —ya observada desde la admisión de éstos a la entonces Comunidad Económica Europea— de actuar en el sentido de promover mayor aproximación con América Latina, factor éste que seguramente será de particular relevancia cuando efectivamente tengan inicio las negociaciones buscando la creación del área de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea, a partir de 1999, como se espera.

Por otro lado, cabe indagar si el incremento de las relaciones económicas de Brasil con la Unión Europea implica un riesgo de desvío de comercio y de inversiones desfavorables a sus socios en el MERCOSUR. En ese sentido, hay que observar que el fortalecimiento de esas relaciones viene siendo orientado fundamentalmente por fuerza de las oportunidades comerciales y financieras y por la lógica de acción empresarial, y no por instrumentos preferenciales que pudiesen ocasionar tales desvíos. El impulso político que imprime el gobierno brasileño se da en el sentido de generar condiciones que faciliten los negocios, y de buscar mejores condiciones de acceso al mercado europeo, lo que no representa, de por sí, riesgo de alienar los intereses de los demás socios del MERCOSUR. Además, el relacionamiento económico a nivel bilateral tiende a ser cada vez más condicionado y a reflejarse en el diálogo político que viene siendo estructurado a nivel inter-regional, y que tendrá como marco la Cumbre MERCOSUR-Unión Europea de 1999.

Por lo tanto, la naturaleza estratégica de las relaciones con la Unión Europea, además de la intrínseca importancia económica se encuentra hoy estrechamente vinculada al sentido asociativo que puedan permitir entre el MERCOSUR y aquel bloque y al capital político que ellas puedan aportar para negociaciones inter-regionales y en otros foros

regionales o multilaterales. Mucho de ese sentido estratégico viene siendo también delineado en los cada vez más frecuentes diálogos conducidos a nivel político por medio del Grupo de Río con la Unión Europea, y que conforman una agenda muy amplia integrada por temas tradicionales como diálogo político, comercio, inversión, pero que incorpora también nuevos temas en el diálogo inter-regional como seguridad, educación y otros (25). La ampliación de ese diálogo en torno de tales temas revela la preocupación de la Unión Europea de ejercer también un papel más protagónico en la región con el sentido de preservar sus intereses frente a un intento de parte de Estados Unidos de establecer mecanismos de acceso privilegiado al mercado latinoamericano, lo que abre posibilidades para Brasil y el MERCOSUR de ejercitar conjuntamente una política que busque mejores niveles de equilibrio entre sus intereses y los de sus respectivos socios en el mundo industrializado, notoriamente Estados Unidos. Se trata, en fin, de una asociación que tiende a incorporar la dimensión inter-regional apartándose del patrón vigente en décadas anteriores, y en ese sentido más favorable en términos de oportunidades e implicaciones para el MERCOSUR.

Con Japón, Brasil viene buscando reforzar la sociedad construida a lo largo de las últimas cuatro décadas. Eso porque, tanto en el plano comercial como en el financiero, se constata que las relaciones no alcanzan toda su potencialidad. La corriente de comercio entre ambos países registra crecimiento, aunque no sea Japón uno de los más destacados socios comerciales para Brasil en términos individuales. Sin embargo, es en el campo de las inversiones donde se observa más nítidamente la retracción de la presencia japonesa: a pesar de tener un *stock* de inversión que lo coloca como el cuarto principal inversionista en Brasil, el flujo de inversiones japonesas hacia Brasil viene reduciéndose. Esa tendencia refleja el agotamiento de las oportunidades en sectores industriales en los que se concentraron las inversiones en décadas anteriores, como la siderurgia, y en el sector agroindustrial; refleja también la mayor dispersión de las inversiones japonesas en relación con otros países en desarrollo, con énfasis en aquellos situados en el propio contexto asiático; refleja, por fin, la dificultad de ambos gobiernos en redefinir el contenido económico de sus relaciones en la etapa de las

(25) VIII Reunión Interministerial UE-Grupo de Río. Documento de Base, febrero de 1998.

oportunidades suscitadas con la creación del MERCOSUR, la apertura y estabilización de la economía brasileña y el proceso de privatización en curso. A esa dificultad se sumaron, en los últimos años, otras que afectaron proyectos bilaterales importantes, como por ejemplo el Programa de Desarrollo Agrícola de los Cerrados, la persistencia de obstáculos de acceso al mercado japonés, sobre todo de productos agrícolas y, más recientemente, la propia crisis de la economía japonesa que, seguramente, incidirá en los flujos comerciales y financieros con Brasil.

Pese a los factores que dificultan la reconstrucción de la alianza con Japón hay, sin embargo, oportunidades que, al ser perseguidas bilateralmente, pueden extenderse al MERCOSUR. La primera de ellas viene precisamente del hecho de estar redefiniéndose y revigorizando los términos de esa sociedad cuando se consolida la unión aduanera del MERCOSUR, tornándolo una variable fundamental e indeclinable en ese contexto; en segundo lugar, porque al avalarse la posibilidad de intensificar las relaciones bilaterales, algunos sectores —como la agroindustria en varios de sus segmentos, la biotecnología, la electrónica y la informática— tienden a ser valorados con posibilidades de buscar conjuntamente mejores condiciones de acceso al mercado japonés y de establecer alianzas comerciales, financieras, y tecnológicas más amplias.

En el plano de los países en desarrollo, son enunciadas como prioritarias las relaciones con China, India y África del Sur. La pretendida sociedad con China se advierte, efectivamente, de carácter estratégico por lo que representa aquel país en términos económicos y políticos en un plano regional y global, en su proyección presente y futura, así como también por el sentido de complemento de intereses en áreas importantes para el desarrollo brasileño. Se trata, sin embargo, de una relación cuyas bases económicas están en el lado de su potencial, aunque se vengán expandiendo, en el plano comercial, particularmente en los últimos años. Sumado a eso, hay una igualmente estrecha cooperación técnico-científica que envuelve sectores tradicionales, aunque abarca también sectores de punta, como las actividades aeroespaciales, destacándose en ese ámbito la construcción y lanzamiento de satélites de comunicación y de monitoreo ambiental, continuidad que abre a los dos países amplias oportunidades económicas, aun siendo al mismo tiempo objeto de cerrada competencia internacional. Las relaciones China-Brasil, sin embargo, siguen condicionadas principalmente a las repercusiones de las reformas económicas chinas y de las oportunidades que éstas puedan suscitar para la diversificación y el estrechamiento de los lazos económicos con Brasil, aunque también incluyen gran potencial de

proyección y realización de intereses brasileños en Asia. Pero, de forma diferente a lo que ocurre con relación a los países antes mencionados, no son claras sus implicaciones para el MERCOSUR, una vez que su encaminamiento se haya dado teniendo por referencia los intereses bilaterales, no estando al mismo tiempo China todavía incorporada efectivamente a la agenda externa del MERCOSUR. No obstante, no hay razones para admitir que la construcción de una sociedad con China no tenga el mismo sentido de convergencia con los intereses del MERCOSUR, como ejemplo de los casos anteriores, siendo precisamente éste un campo en el que los países del MERCOSUR deben concertar intereses para lograr proyectarlos dentro de una estrategia común.

De forma diferente las relaciones de Africa del Sur ya están claramente encuadradas en esa perspectiva, y se revisten de sentido estratégico por lo que implican en términos de aproximación del MERCOSUR con Africa Austral, incluyendo los países de SADECC, así como también un componente de construcción y mantenimiento de estabilidad política y estratégica en el Atlántico Sur. La visita del presidente Nelson Mandela a Brasil y a Argentina y su participación en la Cumbre de los Presidentes del MERCOSUR realizada en Ushuaia, Argentina, son señales de la disposición política en el sentido de la construcción de esa sociedad. Sus bases económicas, todavía son, sin embargo, modestas. En lo que se refiere a Brasil, la corriente de comercio de Brasil con Africa del Sur es todavía pequeña, así como con el resto de toda Africa (los niveles de comercio que alcanzaron tasas elevadas en los años setenta corresponden a las existentes en los años cincuenta y sesenta en el presente). En lo que se refiere a las inversiones, se trata de un campo por explorar. Por lo tanto por afinidades culturales, sociales y políticas, Brasil debe desempeñar un papel clave en la construcción del relacionamiento entre el MERCOSUR y los países de Africa Austral y, en particular, con Africa del Sur. Esto será importante para el MERCOSUR en la medida en que tanto los gobiernos como los respectivos sectores privados en el ámbito del MERCOSUR logren definir un sentido de actuación conjunta, a partir de las oportunidades que se presenten individualmente en sus relaciones con Africa del Sur.

En relación con India, hay un conjunto de elementos de convergencia que, hasta el momento, no se han traducido en resultados económicos efectivos. Así, a pesar del tamaño de ambas economías y de su diversificación, de las dimensiones del mercado y de haber iniciado el proceso de apertura económica en el mismo período, el mercado bilateral alcanzó,

en 1997, la cifra de sólo US\$ 394 millones. Aun a pesar de la disposición política de los respectivos gobiernos a estrechar las relaciones tanto en el campo económico así como en el de la cooperación científica y tecnológica, hay una fuerte susceptibilidad en relación con consideraciones derivadas del orden político, sobre todo de la inestabilidad que marca la relación de India con Pakistán y, consecuentemente, de las posiciones asumidas por India en lo que se refiere a la proliferación nuclear. Así como ocurre con relación a China, la agenda con India ha sido construida fundamentalmente a partir de los intereses definidos en términos bilaterales, aunque exista el interés y la percepción de parte del gobierno indio de la importancia y el potencial del MERCOSUR. Sin embargo, son todavía frágiles las bases de intereses privados que puedan dar fuerza en el campo económico al relacionamiento con el MERCOSUR. Pero eso brinda a éste la oportunidad de desarrollar un trabajo conjunto de promoción de oportunidades comerciales, de inversiones, y de cooperación científica y tecnológica, y al mismo tiempo racionalizar sus esfuerzos de presencia en aquel mercado.

Finalmente, en el ámbito latinoamericano, es importante hacer referencia a Venezuela, país con el cual Brasil viene aumentando relaciones en los últimos años con base en un conjunto de proyectos de gran relevancia estratégica para el país, sobre todo en las áreas de infraestructura, energía y medio ambiente, que toma un significado particular en el contexto de la aproximación de Brasil con sus vecinos al norte y con el Gran Caribe y el Pacto Andino. A pesar de la inestabilidad que acomete a la economía venezolana, acentuada por los niveles bajos del precio del petróleo en el mercado internacional y también las vicisitudes de orden político interno, los dos países vienen emprendiendo, en los últimos años, un intenso esfuerzo por dinamizar sus vínculos bilaterales con base en intereses concretos. Estos se refieren, del lado brasileño, al desarrollo de una política activa en el contexto amazónico dedicado al desarrollo regional y al ejercicio de control efectivo sobre su territorio y sobre los flujos de contrabando y narcotráfico, atendiendo, al mismo tiempo, necesidades de suplir oferta energética, infraestructura ferroviaria, de comunicación y la generación de bases para el desarrollo sustentable de la región; en la perspectiva venezolana, la posibilidad de ampliar y diversificar exportaciones y de acceder al mercado brasileño y de los demás países del MERCOSUR de forma eficiente, de explorar el potencial económico de actividades que den oportunidad al desarrollo sustentable de su territorio amazónico, como el ecoturismo, y de generar condiciones de estabilidad en las áreas fronterizas, evitando la evasión y

la degradación de recursos naturales, en particular de los recursos hídricos de la cabecera del río Orinoco.

En razón de esos esfuerzos, las relaciones económicas pasaron a exhibir indicadores positivos: la corriente de comercio viene creciendo sostenidamente desde 1992, habiendo alcanzado, en 1997, US\$ 2,1 billones, con un déficit comercial para Brasil determinado, en gran medida, por las compras de petróleo: cabe destacar que en el presente es Venezuela el mayor proveedor de Brasil, habiendo relevado a Argentina en esa condición. El gran desafío que se coloca en torno de la alianza estratégica se asocia a la diversificación de los flujos comerciales y a la retirada de inversiones, por un lado, y de hacer operativa la efectiva aproximación, en el campo económico entre el MERCOSUR y el Pacto Andino. Sin que éste último aspecto sea adecuadamente atendido, se pierde mucho del sentido estratégico que se identifica en las relaciones con Venezuela, aunque exista un componente asociado a la problemática amazónica que inevitablemente lo seguirá definiendo.

Conclusiones

La construcción de alianzas estratégicas para Brasil, como ya vimos, ha asumido en diferentes contextos un carácter operativo en la promoción del desarrollo del país, conformándose a partir de intereses y oportunidades definidos en cada caso, sin carácter excluyente y, por lo tanto, dentro de la perspectiva universalista que marca la política externa brasileña. La funcionalidad y el contenido de esas alianzas no están definidos de forma estática, por el contrario, responden más a los cambios de contexto interno y externo y al modelo de desarrollo que los sirven y menos a consideraciones de orden ideológico y cultural.

Por lo tanto, se trata de una estrategia versátil y orientada por un sentido de oportunidad, de carácter realista y pragmático. Por esta razón es posible identificar, a lo largo de la evolución histórica de la política externa brasileña, diferentes formas de asociaciones definidas según la naturaleza de los intereses en juego, del socio mismo y de las circunstancias internacionales: aquellas inductoras del desarrollo, como las que involucraron los países del Primer Mundo; aquellas volcadas hacia el sostenimiento del desarrollo, como las establecidas sobre todo con países en desarrollo, y las formas mixtas.

En ese sentido, sus implicaciones para el MERCOSUR deben ser consideradas a partir de tales condiciones tanto como del grado de

convergencia entre las prioridades a las que se vinculan y aquellas definidas por los demás socios del MERCOSUR, con particular énfasis a Argentina. De forma general, el esfuerzo brasileño en el sentido de reforzar y diversificar alianzas, no es incompatible con la prioridad asignada a la consolidación y profundización del MERCOSUR; al contrario, abre posibilidades importantes en términos de las relaciones externas del propio MERCOSUR.

Sin embargo, no lo hacen de modo automático. Eso se dará en la medida en que exista una sólida base de convergencia entre los países del MERCOSUR en torno de prioridades con el relacionamiento con los países y las regiones con los cuales tales alianzas sean consideradas importantes para la realización de los intereses de cada país y del propio bloque. No se trata, evidentemente, de uniformizar políticas externas, sino de establecer formas de coordinación que permitan maximizar esfuerzos y que sean, al mismo tiempo, lo suficientemente flexibles para resguardar los específicos intereses y necesidades de cada país, sin descalificar los compromisos recíprocos en el ámbito del MERCOSUR.

La cada vez más amplia agenda externa del MERCOSUR, al lado del sentido más participativo que la formulación de política externa viene asumiendo en cada país, ratifica y nutre la demanda por mayor nivel de coordinación de posiciones en el plano externo, lo que plantea a Brasil el gran desafío de armonizar, de un lado, la vocación universalista de su política externa y el interés en resguardar un relativo margen de autonomía en la construcción de alianzas y, de otro lado, los requerimientos de coordinación y de equilibrio que deben fundamentar la dinámica del MERCOSUR y sus relaciones con sus socios en ese mismo ámbito.

Al mismo tiempo, la tendencia en el sentido de que las alianzas sean cada vez más estructuradas, tanto en el ámbito bilateral como en el inter-regional, implica la necesidad de mejor coordinación entre las acciones que cada país conduce a nivel bilateral con los objetivos planteados a nivel regional. En este sentido, el proceso de negociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea constituye una oportunidad para definir líneas de convergencia entre los países del MERCOSUR que se proyecten más allá del ámbito comercial, una vez que dicha negociación, aunque establecida en torno de temas relacionados con la construcción de una área de libre comercio, tienen importantes consecuencias desde el punto de vista también político, una vez que señalan una disposición de parte del MERCOSUR de mantener un conjunto equilibrado de vínculos externos, y de extraer los beneficios que esto pueda aportarle.

En el mismo sentido, las negociaciones en el ámbito del ALCA

deberán fortalecer el perfil comunitario del MERCOSUR frente a sus interlocutores en el continente. Lo que es necesario evaluar es en qué medida estos avances estarán también reflejados en la disposición y las posibilidades de parte de cada país del MERCOSUR —y sobre todo de Brasil— de incorporar el ámbito comunitario a los distintos ejes bilaterales que conforman opciones de alianzas estratégicas en el presente.

Bibliografía

- Amorim, Celso L. N. “Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia”, en Fonseca Jr., Gelson/ Castro, Sérgio N. *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. I, 2 ed., São Paulo: FUNAG/Paz e Terra.
- Banco Central de Brasil. *Censo de Capitais Estrangeiros no Brasil, ano-base 1995*.
- Barbosa, Rubens Antônio/Panelli César, Luis Fernando “O Brasil como Global Trader”, en Fonseca Jr., Gelson/Nabuco De Castro, Sérgio H. *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. I, 2 ed., São Paulo: FUNAG/Paz e Terra.
- Cervo, Amado Luis “Relações Internacionais do Brasil”, en Cervo, Amado L. (org.) *O Desafio Internacional*, Brasília, UnB, 1994.
- De Oliveira, Henrique Altemani “O Brasil e o Japão nos anos 90”, en Fonseca Jr. Gelson/De Castro, Sérgio H., op. cit.
- Fonseca Jr., Gelson/ Castro, Sérgio N. *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. I, 2 ed., São Paulo: FUNAG/Paz e Terra.
- Guilhon de Albuquerque, José A. (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990, crescimento, modernização e política externa*. São Paulo, Cultura Editores Associados, 1996.
- Hirst, Mónica/Pinheiro Letícia “A política exterior do Brasil em dois tempos”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 1/38, p. 6.
- Jaguaribe, Hélio *O Brasil e o Cenário Internacional*, Rio de Janeiro, 1975.
- Laffer, Celso “Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil”, *Política Externa*, vol. 1, nº 3, dez. 1992.
- Lessa, Antônio Carlos “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ed. especial, julio de 1998.
- Seixas Corrêa, Luis Felipe “A política externa do Governo Sarney”, en Guilhon De Albuquerque, 1996.
- Menezes, Albene M./Kothe, Mercedes *Brasil e Alemanha: 1827 -1997: Perspectivas Históricas*. Brasília, Thesaurus, 1997.
- Ricúpero, Rubens “O Brasil, a América Latina e os Estados Unidos desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”, en Guilhon de Albuquerque, 1996.

- Sato, Eiiti “40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ed. especial, julho de 1998. SECEX-Secretaria de Comercio Exterior. Balança Comercial Brasileira em 1997.
- Souto Maior, Luis Augusto P. O “Pragmatismo Responsável”, em Guilhon De Albuquerque, 1996.
- Thompson-Flores Netto, Francisco “As Relações Brasil-Alemanha”, em Fonseca Jr., Gelson/Castro, Sérgio N., op. cit.
- Tuchman, Barbra A marcha da insensatez: história e política externa de 1500 a 1975, São Paulo: Ed. Campus, 1987.
- VIII Reunión Interministerial UE-Grupo de Rio. Documento Base, febrero de 1998.

Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina

Marcelo Fabián Sain

Desde el punto de vista político-institucional, uno de los aspectos más relevantes de los procesos de integración desarrollados en el Cono Sur de América Latina lo constituye la evolución y los cambios acontecidos en las concepciones y políticas de seguridad externa sustentadas por los países de la región, así como las reformulaciones producidas en sus sistemas de defensa y en las relaciones cívico-militares desarrolladas en ellos.

La integración subregional en curso apunta a la conformación de una “comunidad integrativa” que, lejos de asentarse exclusiva y/o privilegiadamente en la compensación o unión de intereses económicos y comerciales, se inspira en “el sentimiento subjetivo de los partícipes de constituir un todo”, según palabras de Max Weber. Su traducción institucional supone, por lo menos, la existencia de un conjunto de factores políticos y sociales que, pese a su carácter interno y doméstico, constituyen instancias condicionantes del proceso integrativo, tales como la organización y el funcionamiento de la justicia en cada país, el desempeño institucional desarrollado por sus respectivos parlamentos, así como la entidad y eficacia de sus sistemas educativos y de sus políticas laborales y sociales.

En este sentido, los lineamientos básicos de la defensa nacional de los países del Cono Sur, la organización y el funcionamiento de sus respectivos sistemas defensivos y de sus instituciones castrenses, así como también los vínculos establecidos entre el poder político gubernamental y las fuerzas armadas y, en particular, el grado de gobierno y control institucional de aquel sobre éstas, configuran dimensiones centrales para la seguridad regional. Pese a que constituyen cuestiones de la política interna de cada país, dichos factores gravitan —de alguna manera— tanto sobre la estabilidad institucional de los mismos como también sobre las relaciones y los vínculos establecidos con los países vecinos, en particular, en aquellos aspectos relativos a los asuntos de seguridad y defensa.

La dinamización y el crecimiento del intercambio comercial así como la concreción y continuidad de numerosos acuerdos económicos bilaterales en la región, principalmente en el contexto del MERCOSUR, precisa de un marco político-institucional estable, esto es, carente de

incertidumbres, controversias y conflictos que puedan generar situaciones de inestabilidad política e imprevisibilidad jurídica en las relaciones entre los referidos países. Ello requiere no solamente de una fuerte voluntad política orientada a la profundización de la integración y la construcción de un contexto de entendimiento y confianza en materia de seguridad, sino también de modalidades de organización y funcionamiento del sistema defensivo y de relacionamiento cívico-militar compatibles con dicha estabilidad y con una situación de seguridad regional signada por la paz, el diálogo y la concertación.

A diferencia de la experiencia integrativa europea, en nuestra región el proceso de integración ha sido iniciado y dinamizado por los factores económico-comerciales. En torno de ello, también fueron auspiciosas las iniciativas concretadas en el plano político y, en los últimos tiempos, han sido significativos los acercamientos, acuerdos y acciones conjuntas emprendidas en materia de seguridad y de defensa. Estas últimas cuestiones han estado positivamente apuntaladas por el proceso integrativo en materia económica, comercial y política, dado que ello contribuyó a crear un contexto de confianza mutua y de emprendimientos comunes. Sin embargo, ellas no han sido una consecuencia inmediata de dicho proceso sino que han resultado de un conjunto de factores, muchos de los cuales se ubican en la esfera doméstica de los países de la región. En efecto, entre otros aspectos, los asuntos de la seguridad y la defensa en nuestros países han estado condicionados por el tipo de relaciones cívico-militares estructuradas en ellos en torno del grado de subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades constitucionales y por los roles institucionales legalmente reconocidos a dichas fuerzas, particularmente en materia de defensa externa y de seguridad interna. En ambos aspectos existe una significativa disparidad entre los países de la región.

Por su parte, otros factores también han incidido en estos temas. La venta de armamentos y equipos bélicos sofisticados de Estados Unidos a América Latina, la designación de Argentina como aliada militar extra-OTAN de Estados Unidos, las manifiestas divergencias existentes acerca de la intervención sudamericana en la eventual reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, entre otros, gravitaron sobre las cuestiones de seguridad regional, ya sea apuntalando aquella disparidad o directamente reflejando que, al respecto, entre los países de la región priman orientaciones y concepciones diferentes e incluso contrapuestas.

En todo caso, estos contrapuntos reforzaron la necesidad de fortalecer y profundizar los mecanismos y las instancias de concertación política en la región; la de ampliar las medidas de generación de confianza,

particularmente en todo lo atinente a la limitación y el control de armamento, y la de intensificar los esfuerzos en materia de seguridad y defensa, poniendo particular énfasis en la profundización de la interacción entre las fuerzas armadas y en el desarrollo de emprendimientos militares combinados. Estos lineamientos signaron el horizonte de algunas de las iniciativas integrativas recientemente concretadas en la región.

Una clara expresión de la necesidad de profundizar los factores políticos y estratégicos del proceso subregional de integración ha sido la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en la ciudad argentina de Ushuaia los días 24 y 25 de julio de 1998 y en la que participaron los mandatarios de sus Estados miembros y los de los Estados asociados a la zona de libre comercio –Chile y Bolivia–. En dicho encuentro se firmó el Protocolo de Ushuaia que instituyó la denominada cláusula democrática por medio de la cual se fijó que toda “ruptura del orden democrático” en uno de los Estados parte daría lugar a que los demás integrantes realicen consultas entre sí y con el país afectado y, cuando éstas resulten infructuosas, las partes decidirían por consenso las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Esas sanciones podrían suponer desde la suspensión de la participación del país afectado en los órganos del MERCOSUR hasta la cancelación de derechos y obligaciones que surgen de los acuerdos emergentes y las mismas se levantarían cuando fuese efectivamente verificado el “pleno restablecimiento del orden democrático”. Así mismo, como marco interpretativo de tal cláusula, los mandatarios sostuvieron que “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados partes del presente protocolo”.

Por su parte, también declararon el territorio de los países del MERCOSUR como “zona de paz” libre de armas de destrucción masiva –armas nucleares, químicas y biológicas–, y se comprometieron a fortalecer los mecanismos de consulta y de cooperación sobre temas de seguridad y defensa, entre otras cosas. En la ocasión afirmaron que “la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR”.

Pues bien, las notas que siguen ensayan un abordaje general de las cuestiones de la seguridad subregional y su impacto en las relaciones cívico-militares articuladas recientemente en Argentina, sugiriendo la existencia de un paulatino desfase entre las nuevas condiciones imperantes en materia de seguridad y los asuntos de defensa y militares en nuestro país.

Nueva situación de seguridad en el Cono Sur

Distensión y nuevos parámetros de seguridad regional

En los años ochenta y noventa, la democratización política desarrollada en los países de Cono Sur y la paulatina pero creciente integración económico-comercial, enmarcaron un proceso de distensión que estuvo signado por dos tendencias: por un lado, la disminución de las percepciones de amenazas militares mutuas entre los países de la región, en particular, entre Argentina, Brasil y Chile; y por el otro, la concreción de instancias de resolución pacífica y negociada de los conflictos y tensiones existentes y, específicamente, de los problemas limítrofes pendientes.

Ello ha dado lugar, al fin, a una situación regional caracterizada por la ausencia de conflictividades interestatales sujetas a resolución militar y, a partir de allí, al inicio de un proceso de construcción y afianzamiento de la confianza mutua que, en lo referente a la dimensión militar, ha estado ciertamente apuntalada por el hecho de que el Cono Sur constituye la región del globo con menor número de conflictos interestatales en su historia y con el promedio más bajo de gastos públicos destinados al uso militar.

En efecto, según estimaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional, el Instituto para la Paz de Estocolmo y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, entre 1990 y 1996, el promedio mundial de gasto militar fluctuó entre 2,1% y 2,3% del PBI. Análoga evolución tuvieron los gastos militares de los países desarrollados, mientras que en América Latina dichos gastos significaron entre el 1,1% y el 1,2% del PBI (cf. Fraga, 1997 y 1997/1998; CLADDE, 1997). Entre 1984 y 1994, en el Cono Sur de América, ha habido una notable reducción del gasto militar, alcanzando un promedio equivalente al 1,9% del PBI. En 1994 dicho porcentaje fue de 1,4% del PBI. Bolivia incrementó el gasto militar durante 1987 y 1988, pero durante los años noventa el mismo disminuyó considerablemente, mientras que en Argentina se observó una significativa reducción del gasto militar durante todo el período. Paraguay y Brasil estabilizaron sus respectivos gastos militares a partir de 1987, aunque este último país durante los últimos años tuvo una leve disminución. Y Chile, que durante aquel período mantuvo cifras elevadas de gasto militar/PBI en comparación con sus vecinos, en 1994, redujo el mismo a 1,9% (cf. Vergara, 1997; CLADDE, 1997, p. 96). Así mismo, esta situación se halla significativamente reforzada por el hecho de que no se vislumbran conflictividades

interestatales que tiendan a ser resueltas militarmente sino, por el contrario, prima la tendencia a encarar resoluciones de carácter concertativas y por vía diplomática.

Pues bien, aquel proceso de distensión y construcción de confianza ha tenido como punto de referencia central la firma, en junio de 1991, del Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En dicho documento, los cancilleres del continente, reconociendo que “los profundos cambios políticos y económicos internacionales y el fin de la guerra fría” abrían “nuevas oportunidades y responsabilidades para la acción concertada de todos los países a través de los organismos internacionales, tanto mundiales como regionales, así como en sus relaciones bilaterales”, y que era “necesario avanzar de modo decidido hacia un orden internacional justo y democrático basado en el pleno respeto al derecho internacional, la solución pacífica de las controversias, la solidaridad y la revitalización de la diplomacia multilateral y de las organizaciones internacionales”, resolvieron, entre otras cuestiones de vital importancia para el desarrollo político, económico y social de la región, “favorecer los procesos de integración en la región”.

La firma de este compromiso abrió una etapa signada por la paulatina revitalización de la OEA, particularmente en lo referido al campo de la seguridad cooperativa, lo que permitió que dicho organismo comenzara a desempeñar un papel más relevante en la elaboración y formulación de acuerdos hemisféricos y medidas de construcción de confianza y prevención de conflictos. Ello se ha concretado en un conjunto de reuniones hemisféricas convocadas y organizadas por la OEA. Entre los días 15 y 18 de marzo de 1994, se llevó a cabo en Buenos Aires la Reunión de Expertos sobre Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza Mutua y Mecanismos de Seguridad en la Región, en la que se aprobó –por iniciativa de Argentina– un listado ilustrativo de medidas de posible aplicación para fomentar la confianza y la seguridad. En dicho listado se incluían medidas de carácter político, diplomático, educativo y cultural y, particularmente, medidas de carácter militar, tales como las referidas al movimiento de tropas y ejércitos, al intercambio de información militar, al intercambio de personal castrense, a la comunicación entre autoridades militares, a los contactos regulares en materia de seguridad e intercambio de experiencias, y al entrenamiento y educación militares. En este marco, entre los días 8 y 10 de noviembre de 1995, se llevó a cabo en Santiago de Chile la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, en cuya declaración final –conocida

como Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad— se volcaron nociones generales acerca de la situación de seguridad en el hemisferio y de la importancia de la labor desarrollada por los países de la región en la construcción de un clima de seguridad y desarrollo. Allí, se indicó apropiadamente que “los cambios ocurridos en el escenario internacional, el advenimiento de gobiernos democráticos en el hemisferio y el fin de la guerra fría han creado condiciones propicias para afianzar la paz y seguridad en el hemisferio”. Y se añadió que tal situación “facilita las condiciones para que los Estados miembros de la OEA continúen el necesario proceso de reflexión para eliminar los factores que generan desconfianza entre los Estados del hemisferio y para identificar nuevas modalidades de colaboración [...]”. También, se sostuvo en un sentido realista que “la adopción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad constituye una contribución importante a la transparencia, entendimiento mutuo y a la seguridad regional, así como al logro de los objetivos del desarrollo [...]”, puesto que “el desarrollo económico, social y cultural está indisolublemente asociado con la paz y la seguridad internacionales”. En este marco, los Estados miembros de la OEA acordaron recomendar una serie de medidas, tales como la adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares; el intercambio de información sobre armas convencionales y sobre políticas y doctrinas de defensa; la efectivización de consultas para la limitación y control de armas convencionales; la invitación de observadores para ejercicios y operaciones militares, visitas a instalaciones militares e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento; la concreción de medidas preventivas de seguridad en el tránsito terrestre, marítimo y aéreo; la instrumentación de cooperación ante desastres naturales; la implementación de comunicaciones entre autoridades civiles y militares; la realización de seminarios y estudios cívico-militares sobre seguridad; y la implantación de programas para la paz.

Por su parte, otro aspecto destacable de las nuevas condiciones de seguridad hemisféricas lo constituyeron las sucesivas Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, celebradas en Williamsburg (Estados Unidos) entre los días 24 y 26 de julio de 1995, en San Carlos de Bariloche (Argentina) entre los días 7 y 9 de octubre de 1997 y en Cartagena de Indias (Colombia) en octubre de 1998. De la primera reunión, surgieron seis principios —los “Principios de Williamsburg”— que significaron una verdadera reformulación conceptual acerca de las relaciones interamericanas en materia de defensa y seguridad. En ellos,

se proclamó la necesidad de: a) “defender la promesa del Compromiso de Santiago que la preservación de la democracia es la base para asegurar nuestra mutua seguridad”; b) “reafirmar el rol fundamental que las fuerzas militares y de seguridad tienen en el apoyo y la defensa de los intereses legítimos de los Estados democráticos soberanos”; c) “reafirmar que nuestras Fuerzas Armadas deben estar subordinadas a la autoridad democráticamente constituida, dentro de los límites de la Constitución Nacional y del respeto a los derechos humanos, a través de la formación y a través de la práctica”; d) “incrementar la transparencia en los asuntos de defensa a través del intercambio de información, del reporte sobre los gastos en defensa y del incremento del diálogo cívico-militar”; e) “mantener como una meta para nuestro continente la resolución de las disputas pendientes por medio de acuerdos negociados y de la adopción de medidas de construcción de confianza, todo esto en un marco de tiempo consecuente con el paso de la integración económica hemisférica, y reconociendo que el desarrollo de nuestra seguridad económica afecta profundamente nuestra seguridad defensiva y viceversa”; y f) “fomentar la cooperación defensiva a través de la participación voluntaria en Naciones Unidas y manteniendo las operaciones; y cooperar apoyando el combate contra el narcoterrorismo”.

En San Carlos de Bariloche, aquellos principios fueron apuntalados y profundizados. Acerca de “las nuevas dimensiones de la seguridad internacional”, se coincidió en que “el rol básico de las Fuerzas Armadas continúa siendo la defensa de la soberanía nacional”, aunque muchos países de la región reconocieron la importancia de la actuación militar en ciertos “roles subsidiarios”, conforme a “las diversas realidades y circunstancias políticas, sociales, económicas y militares” y de acuerdo con “el marco legal establecido en sus respectivos ordenamientos constitucionales”. También se sostuvo que los procesos de integración en curso abrieron nuevas oportunidades de cooperación bilateral y multilateral, posibilitando la “solución conjunta de problemas”. Dicha cooperación fue importante en tres niveles diferentes e interrelacionados, a saber: el político, el militar-estratégico y el dado por el intercambio de servicios. En referencia a los nuevos roles militares, se destacó la importancia de las operaciones multinacionales para el mantenimiento de la paz, el apoyo a las acciones de protección del medio ambiente, la cooperación y el intercambio de información sobre ciencia y tecnología y el desminado. En Cartagena de Indias se llegó a conclusiones semejantes.

En suma, estas iniciativas poseen un carácter general y propositivo cuya concreción efectiva conlleva complejos procesos de acercamiento,

distensión y/o integración entre los países de la región. Incluso, muchos elementos, tales como ciertos aspectos prácticos referidos a la participación de fuerzas militares de los países de la región en operaciones de mantenimiento de la paz, el apoyo castrense a acciones de protección del medio ambiente o al intercambio de información en materia tecnológica, no pudieron ser objetos de formulaciones consensuadas. También se colocó especial énfasis en la necesidad de preservar la soberanía de cada Estado en todos estos temas. Sin embargo, estos encuentros dieron cuenta de una situación hemisférica y regional signada por una evidente voluntad política de dialogar acerca de los asuntos de seguridad y apuntalar esos procesos de cooperación en la materia. De hecho, muchas de esas recomendaciones tomaron cuerpo entre países del Cono Sur como Argentina, Brasil y Chile, y, en lo sustantivo, sirvieron de marco para el emprendimiento y la efectivización de prácticas recurrentes de negociación, concertación y/o conciliación, sin las cuales las referidas iniciativas carecerían de importancia.

Integración subregional y cooperación en asuntos de seguridad

En este marco, y al compás de una permanente profundización del intercambio comercial intrazona y extrazona así como también de una significativa evolución –aun con contratiempos– en la negociación, formulación e instrumentación de medidas y políticas tendientes a alcanzar un arancel externo y procedimientos aduaneros comunes (Ferrer, 1996; Bouzas, 1997), fueron numerosas las iniciativas llevadas a cabo entre los países del Cono Sur en materia de seguridad, en particular entre Argentina, Brasil y Chile.

Un aspecto fundamental de este proceso estuvo dado por la cooperación nuclear iniciada entre Argentina y Brasil a mediados de los años ochenta y que constituyó un aspecto favorable para la creación de relaciones asentadas en la confianza mutua. Con el antecedente del Acuerdo sobre Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear suscrito en 1980 y de la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear que hizo efectiva en noviembre de 1985 en las localidades de Puerto Iguazú-Foz de Iguazú, por medio de la cual se crearon diversos grupos de trabajo conjunto en la materia, la mencionada cooperación nuclear pivotó sobre la institucionalización de mecanismos de colaboración y de control y monitoreo conjunto. Esta aproximación dio lugar a la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas

Nucleares efectuada el 28 de noviembre de 1990 en Foz de Iguazú, a través de la cual se acordó el empleo pacífico de la energía nuclear orientándolo al desarrollo tecnológico científico y económico, y se planteó la necesidad de implantar sistemas de salvaguardias y controles mutuos. Posteriormente, en diciembre de 1991, se firmó el Acuerdo de Salvaguardas entre la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) y los gobiernos de Brasil y Argentina, por el cual se colocaron todas las actividades nucleares desarrolladas por estos países bajo el control y monitoreamiento internacional y se comprometieron a utilizar la energía nuclear para fines pacíficos. Desde entonces, la puesta en marcha y el mejoramiento de estos mecanismos de control y coordinación fue ininterrumpida, allanando incluso el camino para la posterior ratificación del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe —o Tratado de Tlatelolco— así como también el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares —o TNP—, por parte de ambos países (1). Argentina aprobó sendos tratados mediante las leyes 24.272 (2) y 24.448 (3), respectivamente.

Con la misma trascendencia que la cooperación nuclear significó para estos países en lo relativo a la construcción de confianza y a la cooperación en áreas tradicionalmente confrontativas, el 2 de agosto de 1991, los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin hicieron efectiva la Declaración Presidencial sobre Límites entre la República Argentina y la República de Chile mediante la cual decidieron dar solución a los 24 diferendos limítrofes existentes entre ambos países. Para ello se suscribieron tres iniciativas: a) el Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile para precisar el límite en la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet (“Hielos Continentales”); b) las Bases para someter a arbitraje el recorrido de la traza del límite entre la República Argentina y la República de Chile en el sector comprendido entre el Hito 62 y el Monte Fitz Roy (“Laguna del Desierto”); y c) las Instrucciones comunes de los Gobiernos de la República Argentina y de la República de Chile a sus respectivas

(1) Con el objeto de actualizar el Tratado de Tlatelolco, Argentina, Brasil y Chile promovieron conjuntamente una serie de modificaciones al mismo. Dichas reformas fueron aprobadas como enmiendas por los Estados parte del tratado en agosto de 1992. Ello allanó el camino para que estos tres países en 1993 aprobaran el Tratado.

(2) Publicada en el Boletín Oficial del 14 de diciembre de 1993.

(3) Publicada en el Boletín Oficial del 20 de enero de 1995.

Comisiones de Límites para la demarcación de la línea de límite en 22 zonas. El acuerdo referido al límite en la zona de los “Hielos Continentales” no fue ratificado parlamentariamente, lo que obligó a que las Cancillerías y los legisladores de ambos países iniciaran trabajosas negociaciones para llegar a un nuevo acuerdo demarcatorio. Este se concretó a finales de 1998 y actualmente se está a la espera de su inminente aprobación parlamentaria. Pues bien, estas iniciativas significaron una sustantiva reformulación en la relación bilateral, apuntalando el proceso integrativo en materia económico-comercial y facilitando el emprendimiento de acuerdos referidos a cuestiones de seguridad y de defensa (Fuentes, 1996; Rojas Aravena, 1997 y 1998).

Este conjunto de acercamientos y acuerdos permitió la desactivación de antiguos contenciosos y cuestiones conflictivas derivadas de la confrontación estratégica –de la que los asuntos nucleares ocuparon un reglón central– entre Argentina y Brasil y de las disputas territoriales entre Argentina y Chile. Se trató, pues, de una etapa signada por la desconstrucción de problemáticas y asuntos que contorneaban situaciones y percepciones tradicionalmente confrontativas. A partir de ello, se redefinió el vínculo articulado entre estos tres países y así se generaron condiciones que permitieron profundizar el proceso de complementación e integración vigorizado desde entonces.

En suma, esta primera etapa estuvo signada por la cristalización de acuerdos generales vinculados tanto a la operacionalización de iniciativas y mecanismos hemisféricos y regionales relativos al desarme y al control armamentístico –puntualmente impulsados y/o apoyados por Estados Unidos– como a la creación de ámbitos de diálogo e intercambio de información acerca de temas de seguridad y militares. Desde entonces, y quizás como una derivación de estos auspiciosos avances, las relaciones entre los países del Cono Sur adquirieron otra dinámica, dando lugar a que, en forma gradual, se comenzaran a establecer relaciones tendientes a institucionalizar un nuevo marco integrativo, incluso en materia de seguridad y defensa, que no tardó en traducirse en acuerdos puntuales.

Así, el 8 de noviembre de 1995, Argentina y Chile firmaron el Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo mediante el cual se creó el “Comité Permanente de Seguridad” integrado por representantes de los respectivos ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa con la finalidad de “establecer una agenda de trabajo que permita profundizar la cooperación entre Argentina y Chile en materia de seguridad” y de “avanzar en la aplicación de medidas para profundizar la cooperación

entre Argentina y Chile en materia de seguridad de interés mutuo”, tales como “el fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa”, el intercambio de información y la notificación previa sobre “las maniobras militares que las partes acuerden” y “la promoción de una actividad académica que fortalezca la cooperación entre ambos países en materia de seguridad”.

En este marco, entre los años 1996 y 1998, se llevaron a cabo numerosas reuniones del mencionado Comité Permanente de Seguridad, produciéndose notables avances en la coordinación de posiciones comunes y en el establecimiento de una agenda bilateral de cooperación en la materia. En junio de 1997, se desarrolló en Buenos Aires el Primer Encuentro del Sistema de Mecanismo de Interconsulta entre los Estados Mayores Conjuntos de ambos países a los efectos de establecer su reglamento de funcionamiento. Y, en julio, los ministros de Defensa argentino y chileno acordaron en la localidad chilena de Zapallar una serie de medidas en materia militar de significativa importancia, tales como el desarrollo, durante el primer semestre de 1998, de maniobras militares conjuntas y el diseño y la aplicación de índices confiables para la medición y comparación de los presupuestos y gastos militares y de defensa de ambos países. Inmediatamente después, se llevó a cabo la Primera Reunión de Interconsulta de los Estados Mayores Conjuntos y los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de ambos países en cuyo contexto se establecieron mecanismos consensuados para el desarrollo de actividades combinadas y de iniciativas de cooperación, intercambio e integración de cada fuerza con sus pares.

Así mismo, en abril de 1998, los gobiernos argentino y chileno decidieron la realización de ejercicios conjuntos y prácticas combinadas “con movimiento de tropas y equipos” entre las fuerzas militares de ambos países. Ello generó una polémica en los medios militares de ambos países que veían con cierto recelo la concreción de ese tipo de iniciativas, polémica que fue rápidamente aquietada por la puntual voluntad de los gobiernos de estos países en concretar las iniciativas programadas. En ese sentido, entre el 10 y el 21 de agosto, unidades de las marinas argentina y chilena llevaron a cabo en la zona austral del Canal de Drake y del Beagle un operativo conjunto de simulacro de búsqueda, localización y rescate de un buque averiado que contenía cargamento radioactivo. En dicho operativo participaron 100 efectivos argentinos y 145 efectivos chilenos así como numerosas unidades navales y aeronavales de ambas fuerzas. Esta fue la primera vez en la historia institucional de ambos países que elementos de sus fuerzas armadas realizaron ejercicios

militares combinadas. A su vez, en septiembre de ese año también se llevaron a cabo una serie de ejercicios combinados entre las fuerzas aéreas chilena y argentina en la zona cordillerana que consistieron en la realización de una operación de simulacro de búsqueda, ubicación y rescate de un avión de pasajeros accidentado en un lugar de difícil acceso. En esa misma sintonía, a fines de junio de ese mismo año, en el marco de la Quinta Reunión del Comité Permanente de Seguridad desarrollada en Buenos Aires, los cancilleres y los ministros de Defensa de ambos países acordaron solicitar a la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) el diseño de un sistema común para medir los gastos en defensa de ambos países, cuestión ésta de vital importancia para la construcción de confianza ya que se trataba de un tema de permanente diferenciación entre Argentina y Chile.

Luego de una larga relación de desconfianza y adversidad castrense entre Chile y Argentina, estos ejercicios e iniciativas significaron un auspicioso progreso en favor de la construcción de un clima de confianza y cooperación. Sin embargo, tal progreso dista sustantivamente de los avances alcanzados entre Argentina y Brasil en materia de cooperativa estratégica y de seguridad, los que, por cierto, vienen de larga data.

El 22 de abril de 1997, Argentina firmó el Memorándum de Entendimiento de Consulta y Coordinación con la República Federativa del Brasil mediante el cual las partes establecieron un “mecanismo permanente de consulta y coordinación para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional” con el objetivo de examinar, evaluar, implementar y seguir “las cuestiones de defensa y seguridad de mutuo interés”. En la declaración suscrita en Río de Janeiro por los mandatarios de ambos países, se consignó que ambos países estaban construyendo “una profunda y verdadera alianza estratégica” que apuntaba a “enfrentar los desafíos y aprovechar las posibilidades de un mundo en constante expansión”. En este marco, durante el mes de julio de ese año se llevó a cabo en la ciudad brasileña de Itaipava la primera reunión de cancilleres, ministros del área de Defensa y jefes militares de ambos países, en la que se creó y puso en funcionamiento el Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico con el fin de proceder al seguimiento y puesta en práctica de las decisiones del Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación y preparar las futuras reuniones del mismo. Posteriormente, el gobierno brasileño anunció un plan de redespiegue de unidades militares en cuyo marco dispuso el traslado de los batallones del Ejército de ese país que se encontraban en la frontera con Argentina hacia otras regiones centrales,

medida ésta que fue anticipada a Argentina mucho tiempo antes de concretarse.

Como antecedente de estos acuerdos, desde 1987, ambos países emprendieron algunas iniciativas en materia militar. A partir de ese año, los Estados Mayores Conjuntos de las fuerzas armadas argentinas y brasileñas venían desarrollando anualmente reuniones en las que se abordaron diferentes temas y cuestiones vinculadas a la seguridad regional, la defensa nacional y las relaciones bilaterales y regionales en materia de seguridad. Posteriormente, se incorporaron los Estados Mayores Conjuntos de Paraguay y Uruguay y, más tarde, en 1992, el de Chile. A su vez, a partir de mediados de los noventa, las fuerzas armadas de Argentina y Brasil concretaron numerosos operativos de entrenamiento combinado. Entre los años 1996 y 1998, las Armadas de ambos países llevaron a cabo en aguas argentinas las operaciones Araex y Fraternal. Y, en octubre de 1996, sus respectivos Ejércitos realizaron prácticas conjuntas de combate en la localidad correntina de Monte Caseros (Argentina), a las que denominaron Operación Cruz del Sur y en las que por primera vez más de 1.500 efectivos de ambos países desarrollaron ejercicios de mantenimiento de la paz bajo la conducción de un comando binacional conjunto y comprometiendo en los mismos a una gran cantidad de medios de movilidad terrestres y helitransportados, tropas aerotransportadas, armamento y medios logísticos.

Finalmente, en julio de este último año, los jefes militares de los países miembros del MERCOSUR y Chile concluyeron en Buenos Aires el XI Simposio de Estudios Estratégicos y en él decidieron avanzar en la conformación de un organismo de defensa regional, para lo cual se dispuso el comienzo de los estudios tendientes a encarar las iniciativas necesarias en ese sentido. En la ocasión, el general Carlos Zabala, jefe del Estado Mayor Conjunto (EMCO) de las fuerzas armadas argentinas, fundamentó en favor de dicha iniciativa indicando que “las vulnerabilidades de cada nación, de su propio sistema de defensa, y la calidad de su poder militar comprometen la fortaleza de la seguridad común” (4).

Los lineamientos de defensa nacional en el Cono Sur

Entre tanto, vale indicar que Brasil, Chile y Argentina han formulado

(4) Diario *La Nación*, Buenos Aires, 21 de julio de 1998.

recientemente sus políticas de defensa nacional sin que entre ellas despunte, explícita o implícitamente, ningún tipo de hipótesis de guerra y/o conflictos con países vecinos sujetos a resolución militar. En efecto, en diciembre de 1996, el mandatario brasileño Fernando Henrique Cardoso dio a conocer el documento *Política de Defensa Nacional* en el que traza los principales ejes estratégicos del Brasil y, en su marco, formula los principios rectores de su política de defensa. En él, se indica que “el fortalecimiento del proceso de integración proporcionado por el MERCOSUR” como también “el estrechamiento de relaciones con los vecinos amazónicos” constituye “un verdadero anillo de paz en torno del país”. En ese contexto, se indica que la política de defensa brasileña debe estar centrada en “una activa diplomacia orientada para la paz” y en “una postura estratégica disuasiva de carácter defensivo” basada en un conjunto de premisas básicas, tales como “a) fronteras y límites perfectamente definidos y reconocidos internacionalmente; b) estrecha relación con los países vecinos y con la comunidad internacional, en general, basado en la confianza y en el respeto mutuos; c) rechazo a la guerra de conquista; y d) búsqueda de la solución pacífica de controversias, con el uso de la fuerza solamente como recurso de autodefensa”. Así mismo, se exalta que el carácter “preventivo” de la defensa brasileña reside en “la valorización de la acción diplomática como instrumento primero de solución de conflictos y la existencia de una estructura militar con credibilidad capaz de generar efecto disuasivo eficaz”.

En agosto de 1997, el presidente trasandino Eduardo Frei Ruiz-Tagle presentó el *Libro de la Defensa Nacional de Chile* en el que se exponen los fundamentos y factores condicionantes de la defensa, las definiciones de seguridad, defensa y desarrollo, las políticas de defensa, el escenario geográfico y los recursos económicos de la defensa así como las misiones, funciones y actividades de las fuerzas armadas. En el mismo, entre otras cosas, se sostiene que “toda defensa se funda en hipótesis de conflicto, es decir, en escenarios supuestos de riesgo de colisión de intereses entre un país o una alianza y otro país o alianza de países”, así como que “en un contexto de interacción y cooperación, es decir, de paz, la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto disminuye, y esta disminución estimula, a la vez, la voluntad por identificar nuevos ámbitos de interacción y cooperación entre los Estados”, contexto éste que no excluye “situaciones variables de conflictividad”.

En este marco, se establece la vocación chilena por la integración regional sobre la base de “la estabilidad política, la predictibilidad de los vínculos y la transparencia económica” y se reivindica, al igual que lo

hace Brasil, el derecho a la autodefensa a través del empleo disuasivo de las fuerzas armadas.

Por su lado, Argentina, en octubre de 1996, promulgó el decreto 1116/96 (5) a través del cual aprobó la Directiva para la Realización del Planeamiento Militar Conjunto, en la cual se sostiene que “los procesos de integración regional disminuyen las posibilidades de conflicto”, aunque tales procesos no excluyen la existencia de los mismos ni de “amenazas y riesgos apreciados para el corto, mediano y largo plazo”, los cuales “serán determinantes para la preparación, desarrollo, evolución y eventual empleo de las fuerzas armadas”. Finalmente, en abril de 1999, el presidente Carlos Menem presentó el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* en el que el propio mandatario indica que el objetivo central de la defensa nacional está centrado en la preservación de “la soberanía y la integridad de la Nación” a través de tres acciones básicas, a saber, dotando a las fuerzas armadas de “estructuras redimensionadas y eficientes, con presupuestos acordes a las posibilidades económicas de la Nación”; participando activamente en “misiones de mantenimiento de la paz” desarrolladas en el marco de la ONU y de otros organismos internacionales; y desarrollando “medidas de fomento de la confianza mutua con los países vecinos, que aseguren la transparencia y la previsibilidad de las acciones militares junto con estrategias de cooperación para la defensa común”. Por su parte, en dicho libro se le otorga al MERCOSUR ampliado el carácter de instrumento y ámbito “estratégico” en el que “la vieja apreciación del vecino como adversario y eventual amenaza para la propia seguridad, se ve reemplazada por otra ecuación: sus riesgos son ahora también los nuestros”. Todo ello, según se dice, crea las condiciones para “avanzar hacia entendimientos en materia de seguridad y defensas”. En este marco, se ratifican y reafirman los lineamientos estratégicos y militares establecidos en la legislación argentina referida a la defensa nacional y, puntualmente, en el citado documento 1116/96.

En definitiva, en los tres países, sus respectivas políticas de defensa se estructuran sobre la base del principio de legítima defensa de sus territorios y de su soberanía, para lo cual plantean la necesidad de contar con un instrumento militar disuasivo que sea apto y eficaz. Así mismo, dichas políticas reconocen la importancia estratégica del proceso de integración nacional y sus efectos positivos para atenuar o desactivar las

(5) Publicado en el Boletín Oficial del 7 de octubre de 1996.

tradicionales percepciones de amenazas mutuas que, otrora, hicieron que entre Argentina, Brasil y Chile existiesen hipótesis de guerra sobre la base de las cuales se estructuraron las fuerzas armadas de estos países. Del mismo modo, en todos los casos, la misión fundamental de las fuerzas armadas se reduce a la defensa nacional de sus respectivas soberanías territoriales, aunque constitucionalmente existen diferencias sustantivas en lo relativo a otras misiones complementarias, tales como la de preservación del sistema institucional o su empleo en asuntos inscritos en la seguridad interior (cf. Fraga, 1997/1998).

De algún modo, a través de estos documentos oficiales, los mencionados países iniciaron un proceso concreto de transparencia de sus respectivas políticas estatales en materia de defensa, contribuyendo con ello a reforzar un marco de predecibilidad que tiende a estabilizar sus lazos y a crear un clima propicio para que se profundicen las iniciativas cooperativas en materia de seguridad.

En suma, este conjunto de procesos y situaciones ha dado lugar a la existencia de una nueva situación regional estratégica signada por el diálogo y la concertación, lo que, por su parte, brinda un marco propicio para estabilizar el contexto político-institucional del proceso de integración en curso.

Argentina, nueva política de seguridad y relaciones cívico-militares

La nueva orientación de seguridad y militar de Argentina

A partir de las nuevas condiciones que se impusieron en el plano internacional, regional y subregional a comienzos de la década de los noventa, la gestión del presidente Carlos Menem desarrolló una política exterior que se articuló alrededor de tres prioridades, a saber: a) el fortalecimiento de las relaciones con los países capitalistas desarrollados a través del alineamiento con Estados Unidos, aceptando el liderazgo norteamericano en Occidente y su proyección dominante en el plano internacional y hemisférico; b) la desactivación de todo tipo de proyección confrontacionista con Gran Bretaña respecto del litigio sobre la soberanía de las Islas Malvinas; y c) la profundización de las relaciones integrativas con los países vecinos del Cono Sur y la decisión de resolver diplomáticamente los litigios de delimitación y demarcación fronteriza pendientes, en particular con la República de Chile (Russell/Zuvanic, 1990; Escudé, 1992).

Entre otras cuestiones, estos parámetros requerían de la estabilización de las relaciones cívico-militares y del apuntalamiento de la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad gubernamental. En función de ello, la dirección política que Menem le infringió a la cuestión militar estuvo signada inicialmente por el objetivo de resolver las dos principales problemáticas abiertas durante la gestión alfonsinista y que, hacia 1989, todavía configuraban cuestiones altamente conflictivas en las relaciones cívico-militares. La primera de ellas giraba en torno del aún persistente reclamo castrense en favor de una “solución política” a la revisión del pasado, esto es, la demanda de alguna medida gubernamental –amnistía, conmutación de penas y/o indulto– que beneficiara a los pocos uniformados que aún estaban procesados judicialmente y a los ex comandantes del PRN condenados. La otra problemática estaba dada por la activa presencia en el interior del Ejército del sector político *carapintada* que había protagonizado tres rebeliones durante el gobierno radical y que aún pretendía proyectarse sobre la conducción de éste.

Los indultos promulgados por Menem en octubre de 1989 y diciembre de 1990 en favor, entre otros, de la treintena de militares, policías y civiles todavía condenados y/o procesados por delitos cometidos durante su participación en la represión a la subversión y el terrorismo desatada entre los años 1976 y 1983, y de los ex comandantes de la última dictadura condenados judicialmente en 1986, así como también la desarticulación de la presencia política de los *carapintada* dentro del Ejército y su expulsión de éste, luego del levantamiento producido en diciembre de 1990, Menem consiguió resolver aquella conflictiva herencia, estabilizar las relaciones cívico-militares y reforzar, de ese modo, la pauta de subordinación castrense al poder político (6).

Pues bien, a partir de ello, el eje de la política militar seguida por el gobierno nacional estuvo centrado en su adecuación a las prioridades oficiales fijadas en materia de política exterior, particularmente, a la revisión de la tradicional posición encontrada de Argentina con relación a Estados Unidos y el eventual fortalecimiento de las relaciones con ese país.

Esta tendencia quedó claramente expresada cuando Menem decidió el envío de tropas argentinas al Golfo Pérsico para su intervención en la coalición bélica encabezada por la potencia americana contra Irak en enero y febrero de 1991 y, posteriormente, cuando determinó la

(6) He trabajado más ampliamente esta cuestión en Sain, 1997 y 1999.

desactivación del programa misilístico Cóndor II iniciado durante la gestión alfonsinista. En efecto, en agosto de 1990, el gobierno dispuso el envío hacia la zona del Golfo Pérsico del destructor ARA Almirante Brown y la corbeta misilística ARA Spiro de la Armada Argentina, con un total de 278 oficiales y suboficiales a bordo, para integrarse a la “Fuerza de Paz” que estaba materializando el bloqueo dispuesto por Estados Unidos y luego avalado por la ONU. Esas unidades permanecieron en aquella región a lo largo de los seis meses que duró la llamada “guerra del golfo”, convirtiendo a Argentina en el único país de la región que se sumó a la coalición militar liderada por Estados Unidos.

Por su parte, la desactivación del programa misilístico Cóndor II era la respuesta del gobierno argentino a las presiones norteamericanas que apuntaban en esa dirección (Santoro, 1992; Barcelona, Eduardo/Villalonga, 1992). Dicho programa suponía el diseño y la construcción de un misil balístico de alcance intermedio que se desarrolló en el marco del Plan de Satelización iniciado por la Fuerza Aérea Argentina luego de la derrota militar de Malvinas. El 20 de julio de 1990, el poder ejecutivo promulgó un decreto secreto por el cual dejó sin efecto el Dto. 604/85 y el Dto. 1315/87 (ambos secretos hasta 1991) a través de los cuales el gobierno de Alfonsín había aprobado el desarrollo del programa Cóndor II. Aquella decisión se completó con la promulgación del Dto. 995/91 (7) por medio del cual se dispuso que “todos los elementos, partes y componentes del misil Cóndor II en todas sus versiones y etapas de desarrollo” fueran “desactivados, desmantelados, reconvertidos y/o inutilizados según sus posibilidades de uso en aplicaciones y destinos pacíficos de manera de efectivizar en forma fehaciente y definitiva la cancelación completa e irreversible del proyecto respectivo (...)”. Evidentemente, la existencia del programa misilístico Cóndor II cercenaba los objetivos de inserción internacional seguidos por el gobierno menemista en la medida en que obstaculizaba el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, iba en contra de la política norteamericana de control internacional de tecnología misilística, contrariaba la decisión del Consejo de Seguridad de ONU que en 1992 definió a la proliferación de armas de destrucción masiva como una “amenaza a la paz y la seguridad internacionales” y configuraba un factor desestabilizante en la región. Su desactivación permitió, por su parte, que

(7) Publicado en el Boletín Oficial del 3 de junio de 1991.

en noviembre de 1993 la Argentina fuese admitida dentro del Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR) creado en 1987 por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Canadá y Japón para evitar la proliferación de tecnología misilística.

A su vez, en este mismo orden de cosas se inscribió la abarcativa participación de tropas argentinas en las nuevas operaciones de paz organizadas por las Naciones Unidas (ONU), intervención iniciada con el envío, en mayo de 1992, del Batallón Ejército Argentino compuesto por 900 infantes a Croacia en misión de paz. Hasta 1990, este tipo de intervención se había remitido al envío de algunos observadores militares a diversas zonas conflictivas. En cambio, desde ese año la participación argentina se generalizó hasta alcanzar, hacia 1993 y 1994, el envío de batallones completos a distintos lugares del mundo para el desarrollo de diferentes funciones y tareas que implicaron desde operaciones de vigilia de treguas o de cese del fuego y el cumplimiento de tratados de paz hasta tareas humanitarias, sanitarias y de asistencia social. Durante 1994, Argentina mantuvo en servicio a 1.321 efectivos militares y de seguridad en las diez misiones de mantenimiento de la paz en las que participó nuestro país, destacándose las misiones de Croacia y de Chipre. En suma, durante los últimos años, han participado un total de 10.082 efectivos argentinos en este tipo de misiones, esto es, 42,8% del total de efectivos enviados por nuestro país, Uruguay y Brasil (8). Así mismo, en junio de 1995, el gobierno argentino creó el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) que funciona como centro de entrenamiento de tropas locales y de los países de la región que participan de misiones de paz en el ámbito de la ONU.

Finalmente, el corolario de este proceso estuvo dado por la designación de Argentina como Gran Aliado Extra-OTAN de Estados Unidos, en octubre de 1997 cuando el poder ejecutivo norteamericano le comunicó la misma al Congreso de ese país y éste lo ratificó en enero de 1998, conforme establece la Ley de Asistencia Externa de Estados Unidos. Dicha designación no supone la conformación de una alianza militar ofensiva-defensiva sino que implica apenas la posibilidad para el país designado de acceder a un conjunto de beneficios y recursos para la defensa; participar de un fondo para proyectos conjuntos de investigación científico-tecnológica vinculadas a la defensa nacional y en materia

(8) Para una evaluación regional, cf. Fraga, Rosendo, "El balance militar...", 1997/1998.

de tecnología antiterrorista; adquirir o comprar material de defensa excedente de carácter letal y no letal; instalar en su territorio establecimientos de reservas de material de guerra; concertar acuerdos acerca de entrenamiento militar; acceder a líneas de crédito en el contexto del programa de financiamiento militar externo de Estados Unidos, etc. (cf. Grossi, 1999, cap. X). Todo esto, en definitiva, ratificó el alineamiento argentino con relación a la potencia americana como uno de los ejes centrales de la nueva orientación externa seguida por Menem.

Así mismo, en este período, la administración menemista concretó otras iniciativas que, por cierto, confirmaban los parámetros de la política exterior inicialmente anunciados. Desde mediados de 1989, la diplomacia argentina encaró un activo acercamiento hacia Gran Bretaña que dio lugar a la realización de algunas reuniones bilaterales en Nueva York y en Madrid, y en cuyo marco, entre febrero y marzo de 1990, se produjo el restablecimiento de las relaciones diplomáticas bilaterales y el levantamiento de parte del gobierno británico de la zona de exclusión en torno de las Islas Malvinas que había sido establecida por Londres durante la década anterior. A partir de ello, se llevaron a cabo diversas iniciativas conjuntas en materia de pesca, explotación de recursos naturales, etc., acordando para ello una fórmula de reserva de soberanía —o “paraguas”— por medio del cual prescindieron de hacer referencia a la cuestión central de la disputa existente entre ambos países, esto es, la cuestión de la soberanía de las islas Malvinas.

Simultáneamente con ello, se firmaron los ya referidos acuerdos nucleares con Brasil y los acuerdos de resolución de disputas territoriales con Chile así como también se ratificó el Tratado de Tlatelolco y se adhirió al TNP. En el mismo sentido, se hicieron efectivas numerosas iniciativas en materia de desarme y cooperación internacional referida a cuestiones nucleares, espaciales, misilísticas, de armamento convencional, etc., con diversos países de la región, del hemisferio y de Europa, del mismo modo que se hicieron notables esfuerzos por revisar y fortalecer el sistema de seguridad hemisférico en el contexto de la OEA (9).

En suma, la nueva política exterior y, puntualmente, de seguridad instrumentada por la administración menemista desde su llegada al gobierno enmarcó la orientación seguida por éste en materia militar e impuso como una necesidad instrumental la estabilización de las relacio-

(9) Para un buen análisis de los lineamientos generales de la política de seguridad del gobierno de Menem, cf. Fontana, 1999.

nes cívico-militares y el reforzamiento de la pauta de subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades gubernamentales, mostrándose particularmente eficaz en el logro de estos objetivos generales.

El control civil sobre las fuerzas armadas y la necesidad de reforma militar

Las relaciones cívico-militares articuladas a lo largo de la última década en Argentina indican que existe un alto grado de subordinación castrense al poder civil. Sin embargo, dicha subordinación no fue el resultado de políticas integrales que hayan apuntado a la reestructuración orgánica y funcional de las fuerzas armadas, conforme a la nueva situación de seguridad imperante en la región y, particularmente, en el Cono Sur y a los parámetros centrales de la política exterior y de seguridad seguida por Argentina desde 1990 en adelante.

Pese al éxito del gobierno menemista en estabilizar las relaciones cívico-militares y en apuntalar la subordinación castrense al poder político, aún hoy, son manifiestas las deformaciones institucionales que las fuerzas armadas portan desde hace largo tiempo. En efecto, cabe consignar que, a lo largo de los años sesenta y setenta, las concepciones de la defensa y la seguridad militar, las percepciones de amenaza, las identificaciones de conflictos, las hipótesis de guerra, el planeamiento militar estratégico y la estructura orgánico-funcional de las fuerzas armadas fueron centralmente formuladas y estructuradas alrededor de la concepción local de guerra antisubversiva y de la confrontación bélica con países vecinos por la superioridad estratégica en la región. Entre tanto, las nuevas tendencias mundiales y, particularmente, el nuevo escenario de seguridad subregional ya descrito dan cuenta de la desaparición de tales ejes y evidencian que los mismos ya no configuran el marco de referencia de la organización y el funcionamiento de las instituciones castrenses. Sin embargo, durante los últimos años las fuerzas armadas argentinas no han sido objeto de una reestructuración orgánica, funcional y doctrinal que apuntara a modernizarlas de acuerdo con aquellos cambios y a convertirlas en instrumentos adecuados y eficiente para garantizar una mínima capacidad de defensa autónoma del territorio nacional. La reforma de Estado no llegó a las fuerzas armadas argentinas. Lejos de ello, la estructura orgánico-funcional actualmente existente en las fuerzas armadas no es más que el remanente resultante del planeamiento, la organización, el entrenamiento, el equipamiento y el

despliegue seguidos hasta los años ochenta, pero con el anacronismo de contar con casi la mitad de los recursos materiales y humanos que entonces poseían y de ubicarse frente a un mundo signado por parámetros sustantivamente diferentes al de otrora.

En Argentina, a lo largo de la década pasada, los gastos destinados al área de defensa fueron bruscamente reducidos, tanto en el nivel de los gastos reales como en el plano de los valores relativos comparados a los gastos fiscales y al PBI. Durante la gestión de Alfonsín, el gasto militar pasó de significar 3,47% del PBI y 21,4% del total de gastos fiscales correspondientes al año 1983, hasta alcanzar 2,12% y 19,8%, respectivamente, para 1988. Durante la administración de Menem, la reducción fue aún mayor. En 1994 el gasto militar llegó apenas a 1,74% del PIB y a 11,4% del total de gastos fiscales. Estos datos indican, en suma, una reducción superior a 50% en recursos reales (Scheetz, 1995). Además, esta caída del gasto militar se inscribió en un proceso de mayor alcance signado por el brusco achicamiento del gasto público producido como consecuencia de la profunda crisis económica y fiscal por la que atravesó Argentina durante los últimos años, y, más recientemente, como consecuencia de la reforma del Estado llevada a cabo durante la gestión de Menem. Lo llamativo del caso es que la reducción del gasto militar no fue acompañada por medidas tendientes a reorganizar y adaptar las instituciones castrenses a las condiciones y necesidades fiscales del país. Se trató de un profundo corte presupuestario a instituciones que mantuvieron el mismo esquema organizativo y de funcionamiento. De este modo, la falta de recursos colocó a dichas instituciones en una situación de virtual parálisis funcional, en un cuadro en el que, a la reducción del tamaño de las fuerzas armadas en cuanto a efectivos, unidades y armamentos, se sumó el descenso del nivel de profesionalización y el deterioro de la capacidad operativa (10). A ello se agregó la privatización de aquellas empresas del área de defensa pertenecientes al sector más dinámico y rentable del complejo industrial-militar, el sector

(10) Uno de los indicadores de la magnitud del proceso descrito lo configura el anacronismo que impera en relación con la utilización de los recursos fiscales destinados a la defensa. A manera de ejemplo puede señalarse que durante los últimos años, más de 80% de esos recursos fueron utilizados para el pago de los salarios del personal militar (activos y en retiro), reservando el resto al gasto para mantenimiento y operaciones, siendo casi inexistente el gasto destinado a la adquisición de armamentos (en Scheetz, 1995).

productor de “materiales críticos”, conservando dentro de la órbita estatal sólo aquellas firmas productoras de bienes de uso militar con escasa rentabilidad.

En definitiva, este proceso, más que el resultado de una política de defensa y militar orientada hacia la reconversión y modernización castrense, ha sido la expresión de una coyuntura económica regresiva y de políticas gubernamentales perfiladas a enfrentar la crisis económico-financiera, sin que mediara ningún tipo de reformulación de la organización y del funcionamiento de las fuerzas armadas, dando lugar a lo que se denominó apropiadamente como una “desmovilización y desarme de hecho” (López, 1994).

Este conjunto de deficiencias resultó de la indefinición gubernamental en el establecimiento de prioridades y objetivos generales en lo atinente a la defensa nacional, y de la ausencia de políticas militares globales. Las sucesivas administraciones gubernamentales, más preocupadas por encontrar salidas cortoplacistas que por delinear un nuevo perfil institucional y profesional para los uniformados, han reducido los esfuerzos reformistas a un conjunto de medidas menores, tales como la caída del gasto militar, la disolución o el traslado de unidades o el envío de tropas a las misiones internacionales de paz, sin que ello fuera acompañado de una reformulación conceptual de la defensa de acuerdo con la nueva situación de seguridad imperante en el Cono Sur.

En suma, la situación creada sugiere que, en la actualidad, el principal problema de las relaciones cívico-militares en nuestro país no está dado por la posibilidad de proyección política autónoma y desestabilizante del poder militar o por la existencia de enclaves autoritarios que cercenen la calidad y el funcionamiento institucional del sistema democrático, sino por la falta de política de defensa y militar y, aunque en forma incipiente, por la paulatina desconexión que se observa entre las cuestiones militares y las nuevas condiciones regionales de seguridad.

Una clara expresión de lo indicado estuvo dada por la sanción legislativa en abril de 1998 de la Ley 24.948 (11) —con el apoyo de todos los bloques parlamentarios— por medio de la cual se fijaron “las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas”, aunque dicha norma apenas estableció algunos principios generales para la modernización militar y ciertas disposiciones

(11) Publicada en el Boletín Oficial del 8 de abril de 1998.

globales para la reestructuración castrense. En cambio, resultaron centrales los capítulos referidos al equipamiento para la defensa y al financiamiento de dicha reestructuración.

Sobre el primer aspecto, la ley colocó en el Ministerio de Defensa la responsabilidad acerca de “la evaluación y decisión sobre los requerimientos para el equipamiento de las fuerzas” (art. 17), para lo cual recibirá la asistencia y asesoramiento del Estado Mayor Conjunto (EMCO) sobre “la aptitud y aceptabilidad del equipamiento previsto” (art. 18). En este marco, el equipamiento deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta diversas alternativas, tales como “a) recuperar el material fuera de servicio [...]; b) modernizar el material disponible [...]; c) incorporar nuevo material”, para lo cual “se deberá dar prioridad a aquellos que potencien la capacidad disuasiva, favorezcan la normalización con los ya existentes a nivel conjunto y aporten nuevos desarrollos tecnológicos” (art. 19).

En lo relativo al financiamiento, se dispuso que “el total de los recursos presupuestarios destinados para la función Defensa [...] se incrementarán anualmente hasta completar el 15% en el quinquenio, siendo el primer año (1999) no inferior al 3%”, tomando como base “lo efectivamente ejecutado del presupuesto del año 1996 (\$ 3.504.392.000)” (art. 27). También se estableció que “la totalidad de las economías que se logren en cada ejercicio, por la racionalización de personal, se asignará a recomposición salarial” y aquellas economías que se consigan del “producido de las ventas de bienes se asignará para la reorganización, recuperación de los ciclos logísticos y/o el reequipamiento de cada una de las fuerzas, en ese mismo ejercicio y sucesivos” (art. 28). Además, se facultó al poder ejecutivo “a utilizar el producido de la venta de bienes de las Fuerzas Armadas, con la finalidad de reequiparlas o modernizar el equipamiento ya existente, hasta un monto de mil millones de pesos (\$ 1.000.000.000) durante el quinquenio 1999-2003”, permitiendo, a su vez, que anualmente se incorpore en la ley de presupuesto “la autorización para efectuar las operaciones de crédito público para completar dicho monto en caso de que el producido de esas ventas no alcance la cifra antes mencionada [...]” (art. 29).

Se trató, en definitiva, de la previsión de un considerable aumento del gasto militar, sin que haya mediado una política de reconversión del aparato militar y sin que la propia ley contenga más que algunos principios generales para hacer efectiva la mentada reforma castrense. El incremento del gasto público destinado a la defensa no conlleva una solución de los anacronismos derivados de las marcadas imperfecciones

y anomalías existentes en la organización y en el funcionamiento operativo y logístico de las fuerzas armadas, ni viabilizaría por sí mismo los cambios necesarios en su estructura para adecuarlas eficientemente a las nuevas condiciones estratégicas existentes en el escenario internacional y regional. Ello requiere, en todo caso, de una reforma integral de la defensa y del aparato militar (12) que, si bien está apenas enunciada en la Ley 24.948, de ella no surgen criterios específicos para su puesta en práctica ni ha sido objeto aún de algún tipo de diseño o formulación.

Por su parte, no deja de resultar llamativo que la manifestación más significativa de la falta de orientación oficial al respecto y, más precisamente, de la ausencia de criterios y parámetros funcionales para la reforma militar haya provenido del medio militar y no del ámbito político. En efecto, 7 de agosto de 1998, durante la conmemoración de un nuevo aniversario de la creación de la Fuerza Aérea, el titular de ésta, brigadier Rubén Montenegro, resaltó la importancia de la Ley 24.948 e indicó que la reestructuración ordenada en dicha norma no debía pasar por “una mera reducción cuantitativa” sino que debía implicar la optimización del funcionamiento de la fuerza “en orden a la calidad, acorde con los medios disponibles y los roles asignados”. Así mismo, delante del presidente de la República y demás autoridades nacionales, sostuvo que el “desarrollo del perfil buscado para la fuerza” no podía desligarse de la “realidad económica del país” y que cualquier tipo de evaluación acerca del gasto militar resultaría engañoso si no estaba acompañada de “tareas definidas y recursos adecuados” (13). Pues bien, la definición de tales tareas y la asignación de los correspondientes recursos configuran responsabilidades institucionales primarias del gobierno nacional –no de las fuerzas armadas– y ellas no surgen ni están contenidas en la mencionada ley. Esta apenas formula el marco fiscal y normativo general para la reestructuración de las fuerzas armadas, cuya instrumentación debe derivar de la formulación política de un plan de reconversión y modernización castrense aún no delineado.

Sin embargo, la orientación infringida por el gobierno al proceso iniciado con la promulgación de la mencionada norma no refleja esta lógica. En efecto, a comienzos de agosto de 1998, el ministro del ramo Jorge Domínguez sostuvo que el cumplimiento efectivo a lo largo del próximo quinquenio del aumento presupuestario establecido en la

(12) He trabajado tal temática en Sain, 1996. Véase también Scheetz, 1995.

(13) Diario *La Nación*, Buenos Aires, 8 de agosto de 1998.

misma significaría “una profunda transformación de las fuerzas armadas en materia operativa y de reequipamiento” (14), como si tal transformación fuese una consecuencia inmediata de aquel aumento presupuestario sin que medie ningún tipo de disposiciones tendientes a producir los cambios necesarios en las instituciones castrenses.

De todas maneras, un año después de su promulgación, la Ley 24.948 no fue reglamentada, pese a que el Ministerio de Defensa debía hacerlo en un plazo no menor de tres meses luego de su promulgación. Dicho ministerio tampoco elaboró ni propuso el dimensionamiento de los medios operativos, logísticos y de personal de las fuerzas armadas, no elaboró la estructura del sistema remunerativo del personal militar, ni las reformas al sistema de retiros y pensiones de dicho personal, tal como debía hacerlo dentro de aquel plazo. Del mismo modo, esa cartera tampoco propuso la nueva estructura orgánica y de despliegue de las fuerzas, ni el nuevo sistema de servicio por período determinado; no instrumentó el nuevo sistema de presupuestación; ni propuso un nuevo proyecto de ley de movilización, tal como debía hacerlo a lo largo del primer año de vigencia de la referida norma. A su vez, la denominada “Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración”, creada en esa ley y destinada a recibir informes semestrales acerca de la evolución e instrumentación de la reestructuración castrense, a verificar la ejecución presupuestaria de los recursos fijados para el área de la defensa y formular las observaciones y sugerencias que correspondieren, no fue constituida y, por ende, no está en funcionamiento. Finalmente, durante el período fiscal correspondiente al año 1999, el poder ejecutivo y el parlamento no propusieron ni asignaron el aumento presupuestario de 3% establecido en la ley. Todo esto indica, en definitiva, que la renombrada ley de reestructuración de las fuerzas armadas, hasta ahora, no ha sido más que un acta de intenciones.

Pues bien, en el pasado, el presidente Alfonsín destacó como positivo la brusca caída del gasto militar producida durante su gestión, del mismo modo que en la actualidad el presidente Menem exalta como positivo el aumento presupuestario legalmente asignado a las fuerzas armadas. Sin embargo, ni en aquella ocasión ni en la actualidad se llevó a cabo un proceso de reconversión orgánico-funcional del aparato militar. Uno y otro postularon la disminución o el aumento del presupuesto militar

(14) Diario *Clarín*, Buenos Aires, 5 de agosto de 1998.

como signo de eficiencia en la administración de los asuntos de la defensa nacional, aunque, en verdad, con ello no estaban más que ocultando las deficiencias con que, cada uno con sus particularidades, encararon esos asuntos. El nivel del gasto militar sólo puede ser medido en función de las misiones y labores específicas a ser cumplidas por las instituciones castrenses y de los medios con que cuentan esas instituciones. Lo cierto es que, durante las últimas gestiones gubernamentales, el gasto militar ha sido abordado en forma desconexa del estado institucional de las fuerzas armadas, de sus misiones y de los medios y, en particular, sin tener en consideración las nuevas condiciones internacionales y regionales imperantes.

Los militares y la seguridad interior

Ahora bien, todo esto se desarrolla en el marco de un renovado debate acerca de las funciones principales y subsidiarias que deberían tener las fuerzas armadas en nuestro país a la luz de las llamadas “nuevas amenazas a la seguridad”, lo cual indica que, pese a la existencia de una relativamente clara legislación referida a la defensa nacional y a las misiones institucionales de las fuerzas armadas, tal cuestión sigue configurando una temática polémica.

Un paso fundamental en el proceso de reinstitucionalización del control civil sobre las fuerzas armadas lo configuró la sanción legislativa y promulgación de la Ley 23.554 de Defensa Nacional (15) producida en abril de 1988. Esta ley estableció “las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional” (art. 1º), en cuyo marco ésta fue definida como “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo” (art. 2º). Vale decir que, con ello, se conceptualizó la defensa nacional como una proyección institucional del Estado tendiente a garantizar exclusivamente la seguridad externa del mismo, y configurando, de ese modo, un ámbito de competencia institucional particular y diferente del correspondiente a la seguridad interior. Este criterio distintivo quedó instituido en el art. 4º de la ley, en el que se fijó que “para

(15) Publicada en el Boletín Oficial del 5 de mayo de 1988.

dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior”, agregando que “la seguridad interior será regida por una ley especial”. Al mismo tiempo, dicha ley también instituyó a las fuerzas armadas como “instrumento militar de la defensa nacional” (art. 20), con lo cual éste pasó a conformar el único ámbito de funcionamiento en el que dichas fuerzas debían cumplir su misión institucional.

No obstante, vale destacar que esta ley, desde entonces y hasta la actualidad, no ha sido reglamentada por el poder ejecutivo, lo que le quita operatividad e impide el funcionamiento integral del sistema de defensa nacional encargado de “determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país” y “su permanente actualización”. Otro aspecto significativo lo constituye el hecho de que, hasta hoy, Argentina no cuenta con una ley orgánica de las fuerzas armadas que regule las funciones y actividades específicas y conjuntas de las mismas, el planeamiento, la logística, la educación profesional, el accionar conjunto y las pautas necesarias para su reestructuración y modernización. Todo ello refleja, en definitiva, la relativa indiferencia con que los sucesivos gobiernos han abordado la problemática en cuestión, dejando un vacío jurídico-institucional en cuyo marco, durante los últimos años, se han vuelto a poner en discusión las misiones y las funciones de las fuerzas armadas, principalmente, su eventual intervención en asuntos de seguridad interior.

En referencia a este último aspecto, en la Ley 24.059 de Seguridad Interior (16) se estableció la posibilidad de que las mismas puedan hacerlo en tres situaciones distintas y en función del cumplimiento de tres funciones diferentes. En primer lugar, esta ley habilitó la posibilidad de que, en caso de solicitud del Comité de Crisis, el Ministerio de Defensa pueda disponer que “las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación, a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones [...]” (art. 27). A su vez, también fijó como “una obligación primaria de la autoridad militar, la preservación de la Fuerza Armada y el restablecimiento del orden” dentro de la “jurisdicción militar”, frente a

(16) Publicada en el Boletín Oficial del 17 de enero de 1992.

“todo atentado en tiempo de paz” perpetrado contra dicha jurisdicción (arts. 28 y 29). Y por último, determinó la posibilidad de que las fuerzas armadas sean empleadas en el “restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional” solamente “en aquellos casos excepcionales en el que el sistema de seguridad interior [...] resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación” (art. 31). Para ello, el presidente de la Nación podría disponer “el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio” (art. 32). No obstante, el empleo subsidiario de las fuerzas armadas en situaciones excepcionales debía ajustarse a ciertas normas, tales como que a) “la conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales” quede a cargo del presidente de la Nación; b) que la designación de un comandante operacional de las fuerzas armadas, al que debían subordinarse todas las demás fuerzas de seguridad y policiales, se limite “exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando”; y, principalmente, c) que tratándose de “una forma excepcional de empleo”, la misma sea desarrollada “únicamente en situaciones de extrema gravedad” y “no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la Ley 23.554” (art. 32). Este último punto resultó fundamental pues por su intermedio se estableció que esta forma excepcional de intervención en seguridad interior no implicaba, en ningún caso, la preparación operacional de las fuerzas armadas como cuerpos policiales ni supondría la fijación de nuevas tareas o funciones subsidiarias que exigieran algún tipo de adecuación secundaria de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses a tales tareas. Dicha participación, las fuerzas armadas la deberían efectivizar como fuerza militar.

Sin embargo, y pese a lo fijado en las citadas normas, durante los últimos años se han vuelto a poner en discusión las misiones y funciones de las fuerzas armadas. En efecto, no han sido escasas las interpretaciones y los intentos militares y gubernamentales por crear consenso en favor de la intervención castrense en asuntos de seguridad interior. En abril de 1996, el actual secretario general del Estado Mayor General del Ejército, general Ernesto Bossi, en respuesta a un documento elaborado por un asesor de la oposición, sostuvo que “la prohibición taxativa que impone la Ley de Defensa en materia de inteligencia relativa a la ‘política interna’ constituye una seria limitación para la conducción de las operaciones, especialmente en caso de un empleo integral de la Fuerza para el

restablecimiento de la seguridad interior”, dado que “la inteligencia no se improvisa [y en consecuencia] se debe contar con un óptimo nivel de inteligencia actualizado sistemáticamente [...]. A ello, el general Bossi agregó que “no se pretende incursionar en cuestiones que no son de incumbencia de la Defensa Nacional, sólo se plantea la necesidad de disponer de la información pertinente para poder enfrentar, cuando así sea ordenado, a flagelos como el terrorismo, el narcotráfico, etc.” (17).

Un año después, el 16 de abril de 1997, durante una conferencia desarrollada en la sede de la Fuerza Aérea, el ministro de Defensa Jorge Domínguez indicó que las fuerzas armadas eran el instrumento militar de la seguridad y que “las luchas étnicas y religiosas; la agresión al medio ambiente; los fundamentalismos nacionalistas y confesionales; las reivindicaciones territoriales; y la presencia de poderosos actores como el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y la mafia [...] son los componentes de la agenda actual de la seguridad, que modifica la situación estratégica tornándola difícil de definir y presentándola con un elevado grado de incertidumbre cuando se intenta determinar su probable evolución” (Domínguez, 1997, p. 56).

En el mismo sentido, el 28 de julio de 1997, la subsecretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa elaboró un documento de trabajo titulado “Sistema de Seguridad Común” para ser presentado a la cancillería y en el que se proponía para los países del MERCOSUR un mecanismo de “prevención de crisis” sobre la base de la intervención de las fuerzas armadas a los fines de “determinar, prevenir y desalentar procesos de desestabilización social, cultural y/o política en los Estados parte” y para “prevenir y desalentar posibles grupos armados clandestinos” y de “estallidos de violencia” originados en el “indigenismo, factor campesino, subversión, terrorismo, narcotráfico, etc.” (18).

A su vez, el 13 de agosto de ese mismo año, el brigadier Rubén Montenegro, jefe de la Fuerza Aérea y quien en numerosas ocasiones se mostró contrario a la intervención castrense en asuntos de seguridad interior, reconoció durante la conmemoración de un nuevo aniversario de dicha fuerza que el “narcotráfico, narcoguerrilla, explotación ilegal de recursos naturales, inmigración clandestina, contrabando organizado” constituyen “amenazas no tradicionales” que “pueden utilizar el espacio

(17) Véase: Diario *Página/12*, Buenos Aires, 3 y 10 de octubre de 1997.

(18) *Clarín*, Buenos Aires, 28 y 29 de julio de 1997.

aéreo como vía para perturbarlos”. Debe tenerse en cuenta que por medio del Dto. 375/97 (19) el poder ejecutivo le reservó a esa fuerza “los aspectos técnicos propios de la aeronavegación, servicios de tránsito aéreo y/o control del tráfico aéreo y/o de protección al vuelo” (art. 8), con lo cual no resulta claro si dicho control contempla la posibilidad de que la Fuerza Aérea pueda actuar como autoridad policial en la conjuración de tales amenazas cuando las mismas utilizan el espacio aéreo.

El 16 de diciembre de 1997, fue el propio presidente Carlos Menem quien sostuvo que los militares deben estar “plenamente capacitados y preparados” para enfrentar “las nuevas agresiones” existentes en el mundo actual y que resultan de “los fundamentalismos, la depredación de recursos naturales, el narcotráfico y el terrorismo internacional”. Y agregó que estos desafíos requieren de “un instrumento militar moderno, equipado, ágil y profesional” (20). En ese mismo sentido, el brigadier Montenegro, en el marco del discurso público brindado el 7 de agosto de 1998, manifestó que el “instrumento militar” debía ser capaz de obrar adecuadamente como parte del “poder disuasivo de la Nación”, esto es, como fuerza castrense de la defensa nacional, así como también en “la percepción de amenazas o riesgos no tradicionales” (21). Esto significa, en suma, la posibilidad de que las fuerzas armadas intervengan en asuntos circunscritos al ámbito de la seguridad interior.

Por su parte, la mencionada impronta se ha reflejado en ciertas normas básicas. En la citada Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto –aprobada por medio del Dto 1116/96–, en lo relativo a la participación de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interior, se establece que éstas “desarrollarán las acciones tendientes a garantizar la seguridad interior” fijadas en la Ley 24.059, “planificando y ejecutando” las operaciones contempladas en la misma, esto es, las operaciones de apoyo logístico a la seguridad interior; las destinadas a la preservación de las fuerzas armadas y al restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar, y las destinadas al restablecimiento de la normal situación de seguridad interior cuando las fuerzas de seguridad y policiales fueran rebasadas. La planificación de dichas operaciones supone la elaboración de una doctrina general y operativa al respecto, la

(19) Publicado en el Boletín Oficial del 24 de abril de 1997.

(20) Diarios *Clarín* y *La Nación*, Buenos Aires, 17 de diciembre de 1997.

(21) Diario *La Nación*, Buenos Aires, 8 de agosto de 1998.

adaptación organizativa y logística de las fuerzas a esas misiones, la capacitación del personal militar para dichas operaciones y la producción de inteligencia atinente a las temáticas a intervenir, con lo cual se estaría quebrando el carácter excepcional de la referida participación en asuntos de seguridad interior y violando el art. 32 de la Ley 24.059.

Análogos efectos guarda la también mencionada Ley 24.948 de reestructuración de las Fuerzas Armadas cuando en su art. 6° establece que “la reestructuración considerará el empleo del instrumento militar propio en las siguientes modalidades: operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación; operaciones en el marco de las Naciones Unidas; operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la Ley 24.059; operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos”. De este modo, la inclusión en dicha norma de los dos últimos tipos de operaciones –en apoyo de la seguridad y en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos– como lineamientos básicos de la reestructuración de las fuerzas armadas, genera confusión y, aunque esta no haya sido la intención manifiesta del parlamento, esas menciones contribuyen con el apuntalamiento de las proyecciones de los actores que propician la participación operativa y de inteligencia de las instituciones castrenses en asunto de seguridad interior.

Pues bien, tanto aquellas intervenciones como estas normas, además de cuestionar lo que está claramente establecido en las leyes de defensa nacional y de seguridad interior, y de dar lugar a interpretaciones que contemplan formas manifiestas y soterradas de intervención castrense en asuntos de seguridad interior, indican que no está saldado el debate sobre el rol y las funciones institucionales que deben tener las fuerzas armadas frente a los nuevos desafíos que se imponen en materia de seguridad, ni tampoco acerca de la estructura doctrinal, orgánica y funcional que deben conservar para hacer frente a tales cuestiones. Por su parte, esta problemática se halla significativamente apuntalada por la ausencia de reglamentación de la Ley 23.554 y fundamentalmente por la falta de una ley orgánica de las Fuerzas Armadas que establezca y regule las funciones principales y subsidiarias y las actividades específicas y conjuntas de dichas fuerzas.

La profunda crisis de identidad militar que cruza las instituciones castrenses desde hace más de una década y la recurrente falta de política integral de defensa y militar impiden formular las metas institucionales y los ejes temáticos alrededor de los cuales las fuerzas armadas deberían, bajo la conducción política, reestructurar su organización y funcionamiento de cara a los cambios internacionales, regionales y económicos.

En consecuencia, la adaptación de cada fuerza a las nuevas condiciones políticas y a las restricciones presupuestarias impuestas en estos años ha sido decidida y operada autónomamente por sus respectivas conducciones. Así, no resultaría improbable que algunos jefes castrenses postulen la intervención regular de sus fuerzas en asuntos de seguridad interna, procurando con ello obtener o incrementar recursos fiscales y materiales adicionales y/o neutralizar cualquier eventual reconversión organizacional que supusiera la reducción o el achicamiento del aparato institucional de las mismas. Pero ello no debe interpretarse como una forma de rearticulación de cierta proyección autónoma de parte de las instituciones castrenses sino, más bien, como el reflejo de las deficiencias con que las sucesivas administraciones gubernamentales han atendido los asuntos militares.

Igualmente, no debería perderse de vista que la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones militares de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior, la definición de las instituciones castrenses como fuerzas militares de la defensa nacional, la expresa prohibición de que las fuerzas armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país y el carácter excepcionalísimo que tendría toda eventual intervención militar para conjurar situaciones vulneratorias de la seguridad interior, han constituido los criterios políticos-institucionales sobre los cuales se asentó lo que se podría denominar “consenso básico en materia de defensa y seguridad”, esto es, un consenso interpartidario de carácter general y mayoritario resultante de una serie de acuerdos alcanzados y efectivizados entre los sucesivos gobiernos democráticos y las principales fuerzas partidarias de la oposición. Y dicho consenso básico no sólo se cristalizó en las Leyes 23.554 y 24.059, sino que también se materializó en la sanción de la Ley 24.439 que instituyó el servicio militar voluntario y en la mencionada Ley 24.948 por medio de la cual el Congreso reconoció la necesidad de reestructurar las fuerzas armadas, de hacerlo en el marco general de las leyes de defensa nacional y de seguridad interior y de asignar una considerable cantidad de recursos fiscales para viabilizarla (Sain, 1998). Pues bien, este consenso básico configura la más férrea limitación a la intervención castrense en asuntos de seguridad interna, aunque ello no oculta el conjunto de anacronismos que aún perduran al respecto entre la clase política argentina.

Consideraciones finales

Durante los últimos quince años, el Cono Sur de América Latina fue escenario de una dinámica signada por la integración económico-comercial que tuvo como contracara un proceso de distensión anclado, por un lado, en la disminución de las percepciones de amenazas militares mutuas entre los países de la región, en particular, entre Argentina, Brasil y Chile, y, por el otro, la concreción de instancias de resolución pacífica y negociada de los conflictos y las tensiones existentes y, específicamente, de los problemas limítrofes pendientes. Desde entonces, existe una situación general caracterizada por la ausencia de conflictividades interestatales sujetas a resolución militar, al mismo tiempo que, durante los últimos años, han sido numerosas las iniciativas llevadas a cabo entre los países del Cono Sur en materia de seguridad, en particular entre Argentina, Brasil y Chile, tendientes tanto a la desarticulación de problemáticas y asuntos que contorneaban situaciones y percepciones tradicionalmente confrontativas como a ensayar vínculos orientados a institucionalizar un nuevo marco integrativo en materia de seguridad y defensa. Además, en los tres países mencionados, sus respectivas políticas de defensa reconocen la importancia estratégica del proceso de integración nacional y sus efectos positivos para atenuar y/o desactivar las tradicionales percepciones de amenazas mutuas que signaron la etapa histórica anterior.

Esta nueva situación subregional –y la mundial– evidencia la desaparición de la guerra antisubversiva y de la confrontación bélica con países vecinos por la superioridad estratégica en la región como ejes centrales de organización de la defensa y de las fuerzas armadas. Durante los años sesenta y setenta, estos ejes configuraron los parámetros alrededor de los cuales fueron concebidas las concepciones y los paradigmas de la defensa nacional y de la seguridad militar, las amenazas, los conflictos y las hipótesis de guerra y en torno de los cuales se organizó el planeamiento militar estratégico y se montó la estructura orgánico-funcional de las fuerzas armadas. No obstante, en la actualidad, dichos ejes ya no configuran el marco de referencia de la organización y el funcionamiento de las instituciones castrenses.

Por su parte, en el caso argentino, durante los últimos años, estas instituciones sufrieron una brusca caída de su presupuesto y del conjunto de recursos materiales y humanos disponibles. Dicha situación, que no fue acompañada por ninguna iniciativa global tendiente a reestructurarlas y modernizarlas de acuerdo con los cambios señalados y con las condi-

ciones fiscales existentes, convirtió a las fuerzas armadas en instituciones anacrónicas respecto de aquellas condiciones, e ineficientes con relación a los nuevos desafíos defensivos que se imponen.

El elevado nivel de subordinación castrense a las autoridades civiles gubernamentales y la certeza de que la responsabilidad primaria para la formulación e instrumentación de una política de reestructuración militar recae en dichas autoridades, indican que éstas están desaprovechando la convergencia de un conjunto de factores—internos y externos—favorables a emprender una profunda reforma orgánica, funcional y doctrinal de las fuerzas armadas. Entre esas autoridades parece primar la concepción de que la reforma será una mera derivación automática del aumento presupuestario en materia de defensa, tal como parece reflejarse con la promulgación de la Ley 24.948. Ello, en su conjunto, da cuenta de la falta de política de defensa y militar, y refleja la paulatina independencia y desconexión existente entre las cuestiones militares y las nuevas condiciones regionales de seguridad.

Este desfase, sumado a las reiteradas manifestaciones de algunas autoridades civiles y militares en favor de la participación operativa y de inteligencia de las instituciones castrenses en asunto de seguridad interior así como a la ausencia de reglamentación de la Ley 23.554 y a la falta de una norma que establezca y regule las funciones principales y subsidiarias y las actividades específicas y conjuntas de las fuerzas armadas, reabre el debate acerca del rol y las funciones institucionales que deben tener estas fuerzas frente a los nuevos desafíos que se imponen en materia de seguridad. Ello genera, a su vez, una situación de relativa incertidumbre institucional que solamente ha sido atenuada por el marcado consenso básico existente entre los principales partidos políticos y dirigentes nacionales acerca de la no-intervención militar en asuntos de seguridad interior y en favor de las leyes que regulan dicho precepto.

En nuestro país, la ausencia de una política integral de defensa y militar que enmarque la reconversión orgánico-funcional de las fuerzas armadas a la luz de los cambios producidos en el mundo y en nuestro país, ha creado las condiciones para que los asuntos de la defensa nacional y la administración gubernamental de las cuestiones militares sean abordados en forma desconexa con relación a las nuevas condiciones de seguridad regional y hasta de la propia política de seguridad seguida por nuestro país durante los últimos años. He aquí el principal déficit de la actual administración gubernamental, la que ha sido eficaz en la resolución de las problemáticas heredadas y en la obtención de un amplio

margen de subordinación castrense a las autoridades civiles pero que, al mismo tiempo, no ha tomado iniciativas integrales tendientes a reformar institucionalmente las fuerzas armadas. Las nuevas condiciones regionales de seguridad brindan un marco propicio para desarrollar una política integral de reformulación y reestructuración militar. Sin embargo, el no reconocimiento de esas condiciones de parte del Ministerio de Defensa cercena la posibilidad de armonizar la política de defensa y militar a aquellas y de llevar a cabo una orientación gubernamental integral al respecto.

Este estado de situación da cuenta de la falta de perspectiva estratégica de parte de la dirigencia política nacional. Como en Argentina no existe la posibilidad inmediata de hacer frente a una guerra exterior y, al mismo tiempo, los militares no configuran una amenaza a la institucionalidad democrática, entre los dirigentes políticos se imponen posiciones que van desde la indiferencia hacia las cuestiones castrenses hasta la premeditada decisión de no hacer nada al respecto. Estas orientaciones apuntalan un exacerbado coyunturalismo que obstruye la posibilidad de emprender una evaluación –al menos– de mediano plazo acerca de estas problemáticas. Pero lo más grave de esta deficiencia está centrado en que ellas impiden aprovechar las oportunidades que en esta coyuntura permitirían sentar nuevas bases institucionales para la organización y el funcionamiento de la defensa nacional y de las fuerzas armadas, a tono con las nuevas condiciones internacionales, regionales y domésticas que se presentan en la actualidad.

No sería ilusorio considerar la posibilidad de que, en el marco de la estabilidad institucional lograda durante estos años, Argentina tuviese que hacer frente a ciertas circunstancias de alta conflictividad social y que, en su marco, algunos dirigentes y ciertos uniformados postulasen la vuelta de los militares como factores de estabilidad y de contención político-social. La profunda crisis de identidad por la que atraviesan los hombres de armas y la necesidad de maximizar posiciones que les permitiesen obtener mayores recursos presupuestarios no contribuirían en allanar el camino en favor del mantenimiento de una posición de prescindencia política y de rechazo a la eventual participación castrense en asuntos de seguridad interior. Ello significaría un sustantivo retroceso institucional para Argentina, cuyo trazo más notable no estaría dado por el avance autonómico de los militares sino por la defección de la clase política en el ejercicio pleno del mando sobre las fuerzas armadas.

Bibliografía

- Barcelona, Eduardo/Villalonga, Julio Relaciones carnales. La verdadera historia de la construcción y destrucción del misil Cóndor II, Planeta, Buenos Aires, 1992.
- Bouzas, Roberto El MERCOSUR: una evaluación sobre su desarrollo y desafíos actuales, Serie Documentos e Informes de Investigación, n° 215, FLACSO-Buenos Aires, julio de 1997.
- CLADDE El MERCOSUR de la Defensa. Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe, FLACSO-CHILE. Santiago, 1997.
- Domínguez, Jorge "Política de Defensa del gobierno nacional", en *Revista de la Escuela Superior de Guerra Aérea*, Buenos Aires, n° 197, 2° semestre de 1997.
- Escudé, Carlos Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina, Planeta, Buenos Aires, 1992.
- Ferrer, Aldo "MERCOSUR: trayectoria, situación actual y perspectivas", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, n° 140, enero-marzo 1996.
- Fontana, Andrés "La seguridad internacional y la Argentina en los años '90", en Cisneros, Andrés (comp.) Política exterior argentina, 1989-1999. Historia de un éxito, GEL, Buenos Aires, 1999.
- Fraga, Rosendo "Latinoamérica es la región del mundo con menor gasto militar", en FLACSO-CHILE. El MERCOSUR de la defensa. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe. Paz y Seguridad en las Américas, Santiago, 1997.
- Fraga, Rosendo "El balance militar en el Cono Sur de América", en revista *Archivos del Presente*, Buenos Aires, año 3, n° 11, diciembre/enero/febrero de 1997/1998.
- Fuentes, Claudio Chile-Argentina: el proceso de construir confianza, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Documento de Trabajo n° 30, mayo 1996.
- Grossi, Rafael Penúltima alianza: el proceso de expansión de la OTAN y el nuevo mapa de la seguridad internacional, GEL, Buenos Aires, 1999.
- López, Ernesto "La reducción del gasto militar en la Argentina: algunas implicaciones económicas y políticas", en Centro Regional para la Paz, El Desarme y el Desarrollo en América Latina y El Caribe Proliferación de armamentos y medidas fomento de la confianza y la seguridad en América Latina, Naciones Unidas, Lima, 1994.
- Rojas Aravena, Francisco "El diálogo argentino-chileno en temas de seguridad y defensa", revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, Santiago, año 12, n° 2, abril-junio, 1997.
- Rojas Aravena, Francisco "Transición y relaciones civil-militares en Chile: aportes en un nuevo marco internacional", en Domínguez, Jorge (ed.) Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur, P&S en las

- Américas/W. Wilson Center/FLACSO-Chile/Inter-American Dialogue, Santiago, 1998.
- Russell, Roberto/Zuñanic, Laura “La política exterior argentina en 1990: la profundización del alineamiento con Occidente”, en Russell, Roberto et al. *Las políticas exteriores de Argentina y Brasil durante 1990*, FLACSO-Programa Argentina, Serie de Documentos e Informes de Investigación n° 110, diciembre 1990.
- Sain, Marcelo “Condiciones y parámetros para la reforma militar”, revista *Seguridad Estratégica Regional para el 2.000*, Buenos Aires, n° 9, junio de 1996.
- Sain, Marcelo “Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, Santiago, año 12, n° 2, abril-junio 1997.
- Sain, Marcelo La Defensa Nacional, los militares y el poder legislativo en la Argentina democrática (1983-1998). Ponencia en el IV Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, desarrollado en la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, São Paulo, 10 y 14 de mayo de 1998.
- Sain, Marcelo Democracia y Fuerzas Armadas en la Argentina contemporánea. Ponencia en el taller internacional Democracia y Fuerzas Armadas en los países del Cono Sur, desarrollado en la Fundação Getulio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 26 y 27 de abril de 1999.
- Santoro, Daniel Operación Cóndor II. Historia secreta del misil que desactivó Menem, Ediciones Letra Buena, Buenos Aires, 1992.
- Scheetz, Thomas “La necesaria reforma militar argentina”, *Nueva Sociedad*, Caracas, n° 138, julio-agosto 1995.
- Scheetz, Thomas Las Fuerzas Armadas Argentinas: su costo presupuestario y la necesidad de una reforma militar, Universidad Nacional de Quilmes-EURAL, Buenos Aires, 1995.
- Vergara, Carlos Tendencias regionales y subregionales del gasto militar, en FLACSO-CHILE, Paz y Seguridad en las Américas. El MERCOSUR de la defensa. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe. Santiago, 1997.

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.

La Política de Defensa de Chile

Gabriel Gaspar

En los últimos años, Chile ha actualizado su política de defensa. Esto se puede explicar por la confluencia de tres procesos que se ponen en marcha durante la última década, los cuales son:

- el cambio estratégico que desencadena el fin de la guerra fría;
- el proceso de integración regional que se despliega en la presente década;
- la transición política que se inicia con el plebiscito de octubre de 1988 y el posterior retorno democrático.

La articulación de estos elementos configuró una nueva situación político estratégica ante la cual el país ha respondido con esta actualización de su política de defensa.

El fin de la guerra fría

El cambio estratégico global obviamente modificó el contexto en el cual Chile había definido su problemática de defensa. Esto dice especial relación con la concepción de “defensa continental” que consagra el Tratado Inter-Americano de Asistencia Recíproca-TIAR. La disolución de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia dejó obsoletas estas concepciones aunque, digámoslo con claridad, la obsolescencia del TIAR quedó mucho más clara con el desenlace de la guerra de las Malvinas en 1982 que con el fin de la guerra fría en 1989.

El alineamiento de Chile –al igual que la mayoría de los países de la región– con los intereses del mundo occidental dio lugar a la aceptación, en el clima creado con posterioridad al fin de la segunda guerra mundial, de las tesis del panamericanismo. Esta óptica hemisférica había sido resistida anteriormente por el país, compartiendo visiones al respecto con Brasil y Argentina. Pero el clima político, ideológico y estratégico que se creó con ocasión de la derrota de Alemania y Japón, el declive de las potencias europeas y el ascenso de EEUU al rango de superpotencia, hizo posible la implantación de una óptica de seguridad de rasgos continentales que consagró el citado TIAR. La rápida polarización que al poco andar se estructuró en el orden internacional favoreció este

proceso. Como se ha señalado en otras oportunidades, el fin del comunismo como eje centralizador de la acción de Estados y alianzas militares tiene como contrapartida el fin del anticomunismo. Al respecto, la hipótesis de una agresión proveniente de una potencia extra continental (hipótesis construida inequívocamente en atención a la antigua URSS) dejó de tener vigencia por la sencilla razón de que la URSS ya no existe.

La recomposición de hegemonías que está en curso a escala planetaria modifica el cuadro estratégico global. Es un proceso en desarrollo, pero si algo hay de claro en medio de estas grandes mutaciones es que en el nuevo cuadro en gestación, las hipótesis de conflicto propias de la guerra fría han quedado obsoletas porque esa guerra terminó hace más de una década.

En cambio, emergen nuevos desafíos a la paz mundial que en un mundo cada vez más interrelacionado explica la conformación de nuevas misiones para las fuerzas armadas: las misiones de paz es una de ellas. Su encuadre en un marco multilateral es uno de los desafíos del multilateralismo. Un dato interesante de resaltar es que la región latinoamericana, a diferencia de lo ocurrido en otras regiones luego del fin del enfrentamiento bipolar, ha disminuido sus conflictos y ha propiciado el reestablecimiento de la paz en aquellas zonas donde hasta hace poco se vivían fuertes enfrentamientos. Esto es particularmente fuerte en el Cono Sur, donde en el pasado año dos conflictos interestatales (de diferente intensidad) encontraron solución jurídico diplomática, es el caso del acuerdo ecuatoriano-peruano en torno a su litigio en la Cordillera del Cóndor, y el reciente tratado chileno-argentino que resuelve el tema de Campos de Hielo. Con la firma de los acuerdos de paz en Guatemala, el último día de 1996 se cerró el ciclo de crisis en Centroamérica, que anteriormente había sido adelantado por la paz en Nicaragua y El Salvador.

El proceso de transición

Así mismo, en la actualización de la problemática de defensa del país impactan los cambios operados en el ámbito político nacional. Al respecto, el proceso de transición democrática que se iniciara a finales de 1988 y la instalación posterior de los gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei abrió paso a un complejo y prolongado proceso de transformaciones políticas en el país.

Parte integrante del mismo es la construcción de una nueva relación civil militar. La reconstrucción de las formas republicanas de gobierno implicó, entre otros muchos temas, que autoridades civiles asumieran la conducción del Ministerio de Defensa. Más allá de los avatares de la contingencia política, la construcción de un consenso democrático, es decir, la convicción que atraviesa a la mayoría de los actores políticos y sociales del país de construir una forma de convivencia pluralista, tolerante y ajustada al Estado de derecho, es uno de los datos fundamentales de la nueva cultura política que empieza a construirse en el país en los últimos años. Huelga decir que es un proceso, porque la crisis que se inaugurara con ocasión de la detención del general Pinochet en Londres ha hecho reaparecer actitudes confrontacionales que no se veían en el país desde hace años, que en definitiva muestran que la reconciliación es eso, un proceso en curso, sometido por tanto a avances y retrocesos.

Pero más allá de esta contingencia, en el país está asentada una convicción democrática en la mayoría, que a su vez valora positivamente lo logrado en los ya casi diez años de transición (1). En lo que respecta a la defensa, la conformación de este consenso democrático deja atrás las concepciones de “guerra interna” que caracterizaran los años previos.

En palabras del anterior ministro de Defensa, Raúl Troncoso, esto se reconoce con claridad al expresar: “No me cabe duda que si examinamos cuidadosamente esta relación [en alusión a la transición y al sector defensa] podríamos afirmar que las transformaciones globales que está experimentando nuestra sociedad abren para la Defensa y las fuerzas armadas grandes oportunidades de desarrollo y modernización” (2).

Sin embargo, justo es reconocer que la relación civil/militar en el caso chileno muestra la existencia de dos agendas. Una es la agenda “histórica” que tiene como epicentro las secuelas de las violaciones a los derechos humanos y la actuación política del gobierno militar; la otra es la agenda “profesional”, que tiene como epicentro la definición de la nueva política

(1) Así lo demuestran la mayoría de los sondeos de opinión pública efectuados en este período. Si bien el incidente es de una enorme significación interna –además de sus resonancias internacionales–, lo cierto es que ya cumplidos casi tres meses de iniciada la crisis, el funcionamiento institucional del país continúa sin alteraciones.

(2) Inauguración del año académico 1998 de las FFAA. Clase magistral del ministro de Defensa Raúl Troncoso, Santiago, marzo de 1998. Edición de la Secretaría General de Gobierno, p. 11. En el ajuste ministerial de mediados de año, el ministro Troncoso asumió la cartera de Interior.

de defensa en el marco de los grandes temas estratégicos globales y regionales que vivimos. La experiencia de esta década de transición es que mientras en la agenda histórica persisten grandes desacuerdos, en el campo de la política de defensa se han construido nuevos consensos. Como lo señalaremos más adelante, la detención del general Pinochet en Londres, en octubre de 1998, ha abierto una fase del proceso político donde los temas de la agenda histórica han cobrado inusitada actualidad y hegemonizan la coyuntura.

La integración regional

Un fenómeno que caracteriza la década de los noventa es el nuevo impulso que ha cobrado la integración latinoamericana. A diferencia de épocas pasadas, en las cuales la integración tenía más bien visos defensivos y eran proyección de los procesos de sustitución de importaciones, esta vez forma parte de un proceso de incorporación al mercado mundial.

En efecto, como reflejo del proceso de globalización e interdependencia, y retroalimentando la adopción de estrategias económicas basadas en la apertura externa, se ha operado un amplio estímulo a la asociación e integración regional. Uno de los escenarios más dinámicos es el subcontinente sudamericano y, dentro de él, MERCOSUR. Como es conocido, la emergencia de este nuevo fenómeno está provocando profundos y trascendentales cambios en el clásico equilibrio de poderes en la región y limando las desconfianzas del pasado. El eco más importante es la creciente distensión, acompañada de un clima de franco entendimiento y cooperación entre las dos principales potencias del Atlántico sur: Brasil y Argentina. Este proceso obviamente repercute en el escenario subregional que, de paso, es uno de los escenarios geográficos en el cual Chile despliega su preocupación por los temas de defensa (3).

Como lo han señalado diversos autores (4), en sus relaciones vecinales Chile experimenta en el último tiempo la coexistencia de dos tipos de vínculos que originan dos agendas muy diferentes. De un lado tenemos

(3) El conflicto Ecuador-Perú, que en el verano de 1995 viviera un nuevo capítulo, demuestra que a diferencia de lo que ocurre en la costa atlántica, en la costa del Pacífico sur los conflictos de naturaleza territorial se imponen por sobre la nueva agenda de cooperación e integración.

(4) Ver el capítulo "La agenda vecinal" en Insulza, 1998.

la agenda que proviene de la delimitación territorial, y la conformación de los Estados nacionales, que llamaremos agenda histórica (dado que se constituye en el siglo pasado), y aquella que surge con fuerza en los últimos años, cuyo eje está dado por la cooperación y la integración. La experiencia demuestra que ambas agendas conviven pero que la existencia de una (la histórica) no ha sido obstáculo para el desarrollo de la otra (la de integración).

La integración transforma la percepción de los actores. En la lógica de las disputas territoriales de antaño predominaban las desconfianzas y las amenazas. El proceso de interdependencia fomenta la creación de una nueva percepción: el bienestar y el progreso de mi vecino es beneficioso para mí. Por cierto, es difícil avanzar en plazos históricos sobre sensibilidades que han predominado por décadas (si no centurias) pero se abre paso a un proceso de entendimiento y creación de confianzas mutuas. Al respecto, el ejemplo europeo sirve de eficiente estímulo para avanzar en el proceso de integración.

De esta manera, podemos afirmar que los cambios estratégicos que origina el fin de la guerra fría, los nuevos escenarios que está provocando la integración regional, y los efectos del proceso de transición democrática, constituyen las principales innovaciones en la problemática de seguridad y defensa del país.

¿En qué modifican o en qué reiteran estas mutaciones las principales definiciones de Chile en esta materia?

El *Libro de la Defensa Nacional*. Continuidades y cambios

La publicación del *Libro de la Defensa Nacional* a finales de 1997, constituye el hecho principal en materia de definiciones estatales en esta área.

En el Mensaje a la Nación del Jefe de Estado del 21 de mayo de 1994, el presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle expresó su compromiso de elaborar un informe “donde se explicaran los objetivos e instrumentos de la Defensa Nacional y que fuera accesible a todos los ciudadanos” (5). Los trabajos preparatorios estuvieron a cargo del Ministerio de Defensa, en esa oportunidad encabezado por el ministro Edmundo Pérez Yoma. El

(5) *Libro de la Defensa Nacional*, Prólogo, p. 17. Imprenta de la Armada. Santafé.

principal insumo para la elaboración de este documento, fue la realización de los llamados “Talleres de la Defensa Nacional” que reunieron durante varios meses a un selecto grupo de especialistas en la materia, tanto civiles como uniformados, parlamentarios, académicos, diplomáticos y autoridades.

El conjunto de los participantes constituía una muestra representativa de la pluralidad de la sociedad chilena, la cual trabajó conforme a una agenda previamente delineada por el Ministerio de Defensa. Los informes presentados así como los debates que les sucedieron, constituyeron uno de los principales nutrientes para la elaboración del texto final que fue promulgado como documento oficial del Estado a finales de 1997.

De esta manera es posible afirmar que el *Libro de la Defensa Nacional*, constituye uno de los documentos estatales más consensuados del país. Tanto su génesis como sus motivaciones y objetivos, así como su texto, hecho que llama la atención por cuanto no ocurre lo mismo con otros documentos estatales, partiendo de la propia Constitución de 1980, redactada en los tiempos y bajo condiciones del gobierno militar. Mirado en positivo, el *Libro de la Defensa Nacional* constituye una de las mejores expresiones de los niveles de consenso que es posible construir en el país partiendo del reconocimiento de la pluralidad y de la responsabilidad de todos los sectores ciudadanos en los temas de índole nacional.

En el mencionado documento, se define la política de defensa como “el conjunto de principios y criterios con que el Estado concibe la Defensa Nacional con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y lograr los Objetivos Nacionales” (6). También, en su glosario final se precisa más esta definición al señalarse que la política de defensa está constituida por las “normas generales para los cuatro campos de acción en relación con la forma en que se coordinarán y armonizarán los esfuerzos para materializar la defensa nacional. Debe ser una política de Estado, elaborada a la luz de la Apreciación Global político-estratégica” (7).

En el *Libro de la Defensa Nacional* se establece que la política en este campo es una política de Estado, es decir, que está por encima de la contingencia política y trasciende el quehacer de los gobiernos y su permanencia en el tiempo es válida mientras no varíen las condiciones

(6) *Libro de la Defensa Nacional*, p. 87.

(7) *Libro de la Defensa Nacional*, p. 217.

que motivaron su formulación. Así mismo, se precisa que si bien en su formulación deben participar todos los entes orgánicos del Estado que tienen responsabilidad directa en la defensa, se subraya la estrecha colaboración y coordinación que debe existir entre la política de defensa y la política exterior, dado que ambas se complementan y potencian mutuamente.

En el prólogo del *Libro de la Defensa Nacional*, el entonces ministro Pérez Yoma precisa con claridad que Chile es “un país cuyos objetivos nacionales excluyen reivindicaciones territoriales en el ámbito vecinal y que coherentemente con ello respalda sus objetivos con una política de defensa que apunta a proteger nuestra población, preservar nuestro territorio, posibilitar el ejercicio de la soberanía nacional, amparar nuestra identidad cultural y resguardar nuestra capacidad productiva de toda amenaza externa” (8).

Chile asume que tiene todas sus fronteras delimitadas por tratados internacionales, debidamente reconocidos, y basa en esa realidad su definición como país sin apetencias expansionistas y con voluntad pacifista. El país asume que el último litigio territorial pendiente es el referido al Tratado de Campos de Hielo. Como es sabido, una primera versión aprobada por los gobiernos de ambos países en 1991, presentó problemas en su trámite de ratificación parlamentaria. Ello dio lugar a la negociación de un nuevo tratado, que en definitiva fue firmado por los cancilleres Insulza y Di Tella el 16 de diciembre de 1998, en el marco de una visita oficial chilena encabezada por el presidente Frei. Este nuevo documento será igualmente presentado a los respectivos congresos y cuenta con un respaldo parlamentario mayor que hace presumible su aprobación sin mayores problemas.

Chile entiende que tiene su territorio debidamente delimitado por documentos suscritos y validados por los países vecinos y por ello proclama su voluntad de conformidad territorial. El país descarta tesis expansionistas o de reivindicación de territorios pertenecientes a otros Estados. En concordancia con esta definición, la política exterior del país asume como uno de sus principios rectores, el respeto irrestricto a los tratados y la solución pacífica de las controversias.

Con estas orientaciones centrales, se establece que la política de defensa de Chile es “en el plano político estratégico de carácter disuasivo

(8) *Libro de la Defensa Nacional*, p.18.

y su orientación fundamental es defensiva” (9). Así mismo, se define la disuasión como “un efecto que se crea en la percepción adversaria acerca de la fortaleza de la capacidad que el país disuasor posee y de la voluntad política de éste para emplear el poder nacional en resguardo de su Interés Nacional”. Se entiende que la disuasión más eficaz es aquella que insinúa la potencial capacidad de vencer.

Junto a estas definiciones de carácter clásico (en definitiva defensa de territorio y de soberanía), en el capítulo en cuestión se señalan dos misiones de nuevo tipo para las fuerzas armadas: las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las actividades anti narcotráfico, señalando en este último caso que se trata de una materia a ser enfrentada a través de los organismos policiales del Estado (Carabineros e Investigaciones) y que se descarta el empleo de las FFAA como agentes de combate al narcotráfico.

El libro permitió cumplir varios objetivos de la política del sector enunciada por el ministro de Defensa, en el sentido de hacer de la política de defensa una política de Estado, explícita y transparente, en cuya elaboración participasen los más diversos sectores que componen la nación y que, de esa manera, se refuerce el compromiso de la misma en su tarea de defensa.

Desde el punto de vista internacional, hacer explícita la política de Chile en esta materia, a juicio del ministro Pérez Yoma, permite hacer evidente el “compromiso activo de Chile con la paz en el mundo, en la solución pacífica de las controversias, en el respeto al Derecho Internacional en todas sus formas y en el avance de los procesos democráticos y de autodeterminación de los pueblos, la confianza internacional es una nota destacada en las relaciones externas. Una explicitación de la voluntad real del país en esta tarea sólo puede traducirse en una reducción de las fricciones y en el afianzamiento de la paz” (10).

De esta forma, la administración Frei buscó hacer de la política de Defensa una obra civil-militar que descansase en un amplio consenso ciudadano, en la cual participasen los diferentes partidos políticos, y que hiciese transparente y predecible la acción del Estado chileno, contribu-

(9) Esta y las siguientes citas están tomadas del capítulo “La política de defensa” del mencionado documento.

(10) Presentación del ministro de Defensa ante la Cámara de Diputados, 13 de abril de 1994. Versión fotocopiada proporcionada por la Cámara de Diputados, p. 12.

yendo de esa manera a la estabilidad regional y el desarrollo de relaciones vecinales y regionales estables y de cooperación.

Lo anterior, en las condiciones de la fase histórica por la cual atraviesa el país (la transición democrática), provocó un hecho histórico externo e interno. En el plano internacional, el *Libro de la Defensa Nacional* constituyó la primera experiencia de su género en la región, con todas las implicaciones que ello plantea.

El libro (y la política de defensa que de él emana) no modifica sustancialmente el planteamiento tradicional de Chile en materia de defensa de épocas republicanas pero lo explicita, lo actualiza y lo consensúa.

Junto con el efecto externo que la publicación del documento provoca, es indudable que lo más interesante han sido sus efectos dentro de Chile.

En efecto, lo que pudiera parecer algo perfectamente normal en otras situaciones, cobra mayor importancia en el caso chileno. El pasado reciente (los diecisiete años de gobierno autoritario) se caracterizó por un ejercicio centralizado del poder y, por ende, por una definición cupular de las principales políticas públicas, entre ellas la de defensa. Así mismo, como es conocido, esos años transcurrieron en medio de una profunda polarización de la sociedad chilena.

Por ello, el *Libro de la Defensa Nacional* constituye también un importante signo de los nuevos consensos que es posible construir en el marco del proceso democrático que el país iniciara en la década de los noventa.

El ministro de Defensa de la época, Edmundo Pérez Yoma, así lo reconoce al expresar que como “efecto inmediato de la elaboración y publicación del *Libro de la Defensa Nacional*, creo que hoy estamos ante una situación totalmente distinta a la de septiembre de 1995” (Pérez Yoma, 1997).

En el mismo texto, el citado ministro aclara cuáles fueron los principales impactos que provocó la elaboración del mencionado Libro: “—la elaboración del documento constituyó una experiencia única de debate civil-militar, con valor en sí misma;

- se produjo un cambio en la actitud civil para tratar la defensa y una mayor apertura militar hacia el intercambio con el mundo civil;
- hubo un aumento de los grados de confianza recíproca para abordar estas sensibles materias;
- existe un terreno común, un marco conceptual de la defensa al que todos, civiles y militares, pueden hacer referencia;

- existe una mayor disposición para la colaboración civil militar, lo cual es un avance importante en la perspectiva de consolidar una comunidad de defensa como espacio de trabajo conjunto y debate orgánico;
- en fin, hemos logrado una importante repercusión en el plano internacional” (Pérez Yoma, 1997, p. 33).

Es indudable que la relación civil militar ha sido una de las facetas más complejas del proceso de transición chileno. Los años transcurridos de 1988 en adelante han sido escenario de los altibajos de esta relación. En suma, como hemos señalado anteriormente, “en esta relación existen dos agendas, que coexisten y superponen. Se trata de la agenda histórica, con fuerte epicentro en el tema de derechos humanos y, en general, con la secuela de la actuación política del gobierno militar; y la agenda de política de defensa, concentrada en los nuevos temas estratégicos que el país debe asumir, en el contexto del cambio que provoca el fin de la guerra fría y su impacto en la realidad continental y vecinal” (Gaspar, 1997, p. 3).

En este contexto, la elaboración y publicación del *Libro de la Defensa Nacional* contribuyó decisivamente a poner el eje de las relaciones entre civiles y militares en los temas profesionales, en los temas de la agenda referida a la política de defensa del país. Este proceso se ha visto reforzado con el cambio de mando en las instituciones de la defensa nacional, lo cual ha reforzado la orientación profesional de las ramas. Los temas de derechos humanos y respecto de factores no compartidos de la institucionalidad del país no han desaparecido pero tienen un cauce preferente el campo judicial y parlamentario, dejando de ser progresivamente una interferencia en la relación civil-militar

Por todo ello, creemos que es posible afirmar que el impacto interno del *Libro de la Defensa Nacional* ha sido tanto o más importante que el externo. En la práctica también sirvió de escenario para la constitución de una inédita “comunidad de defensa” constituida por expertos civiles y militares en temas estratégicos, de un amplio espectro plural, que refleja a los principales sectores del país.

Pese a lo anterior, el clima de construcción de consensos y confianzas que experimentó un punto de inflexión a partir del *Libro de la Defensa Nacional* sufrió deterioros a partir del 16 de octubre de 1998. La fase de crisis que inauguró la detención del general Pinochet ha reactualizado la agenda histórica. El incidente supera los marcos de la relación civil-militar y tiene diversas facetas: es un tema de jurisprudencia internacional (que desborda con creces el caso chileno), se transforma también en un tema de la agenda diplomática de Chile, e incide en la campaña

presidencial que está en sus primeros pasos y que culminará en diciembre de 1999. Además, se coloca en el centro de la relación entre civiles y uniformados. Esta conjunción de elementos torna muy difícil predecir el curso probable de los acontecimientos en lo que se refiere al proceso judicial propiamente tal, pero es perceptible que el incidente ha creado un clima de retroceso en las percepciones recíprocas que tenían entre sí la mayoría de los actores políticos. Es una crisis de extrañas proporciones. Ningún actor político nacional tiene incidencia decisiva en su desenlace, pero todos sufren sus consecuencias.

Sin embargo, estos impactos –si bien son fuertes en la coyuntura política– no tienen la misma fuerza en el horizonte de las definiciones estatales que resume el *Libro de la Defensa Nacional*. Mas allá de las profundas divisiones que hoy refleja la sociedad chilena para interpretar su pasado reciente y sus secuelas, existen consensos amplios respecto de los lineamientos básicos que fluyen del citado documento.

Los nuevos temas que introducen la globalización y la integración

Decíamos que la actualización de la política de defensa recupera en gran parte las definiciones tradicionales de la era republicana del país, dejando de lado las concepciones que emergieron en los tiempos de la guerra fría, sobre lo cual volveremos más adelante.

Pero el *Libro de la Defensa Nacional* establece nuevas misiones a las FFAA del país, en particular consignadas en lo referente a la participación en Misiones de Paz y en el apoyo a la lucha contra el narcotráfico. En materia de Misiones de Paz, Chile ha contribuido y contribuye en varias experiencias bajo el manto de Naciones Unidas:

- Participación en la Misión de ONU en la frontera indo-pakistaní (a ella concurren oficiales de Ejército).
- Presencia de escuadrones de helicópteros de la Fuerza Aérea en la supervisión a Irak.
- La Armada, por su parte, desplegó efectivos en la misión de ONU en Cambodia.
- Efectivos del Ejército participan en las operaciones de desminado en Nicaragua.
- Formación de la nueva Policía Nacional Civil en El Salvador (Carabineros).

Así mismo, el proceso de globalización y en especial la estrategia asociativa que Chile ha desplegado para enfrentarlo ha motivado un

sugerente proceso de convergencia y construcción de confianza mutua con sus países vecinos. En esa perspectiva, el país ha adherido a la construcción de un complejo y emergente entramado de acuerdos bilaterales con sus países vecinos en materia de medidas de confianza mutua. Esto ha tenido un particular desarrollo con Argentina, avanzando en maniobras navales conjuntas y en diversas formas de cooperación.

La integración económica, y en especial el movimiento que al respecto se vive en los últimos años en el ámbito regional, es una de las fuerzas más dinámicas de la inserción internacional de Chile. Ello se expresa en la política exterior que ha delineado el gobierno del presidente Frei, que a grandes rasgos busca, más allá de los objetivos permanentes, una consolidación de la inserción económica internacional, un fuerte compromiso prioritario con la región latinoamericana, y una participación selectiva en los grandes desafíos multilaterales.

En el cumplimiento de estos objetivos, el país ha dado pasos sustanciales en materia de integración regional, y en especial en el área del MERCOSUR y vecinal. Una creciente y benéfica interdependencia se ha consolidado en estos últimos años. El comercio se ha intensificado, las inversiones también, y todo ello ha estimulado una confluencia mayor aún en materia de temas políticos y de cooperación. Chile percibe que los nuevos tiempos de la globalización debe enfrentarlos asociado a sus vecinos, fortaleciendo la presencia de la región en el escenario internacional. La relación en particular con sus países vecinos ha experimentado un notable incremento en los últimos años: apertura comercial, inversiones chilenas en Argentina y Perú, turismo, integración física a través de un ambicioso programa de redes viales internacionales (los denominados "corredores bioceánicos").

Si bien el proceso de integración privilegia los aspectos económicos y comerciales, no son los únicos tratándose de países que tienen continuidad geográfica. A diferencia de los aspectos de intercambio que predominan en las relaciones con otros megabloques, el relacionamiento de Chile con sus países vecinos y paravecinis involucra aspectos más amplios. Entre ellos podemos mencionar todos los referidos a concertación política, al diálogo con otras regiones y países, a los temas de seguridad regional y medidas de confianza mutua.

Estos hechos por sí mismos ponen de relieve un tema nuevo derivado del fin de la guerra fría: la superación de los esquemas de seguridad colectiva construidos en el ámbito hemisférico. Como señaláramos anteriormente, el fin de la guerra fría puso en cuestión la hipótesis de defensa continental que consagra el TIAR. De partida porque no se

vislumbra amenaza en los nuevos tiempos –amenaza extra continental– al menos en los términos de la guerra fría, entre otras cosas, porque el Pacto de Varsovia ya no existe y la Unión Soviética se ha disuelto.

Pero, igualmente, la construcción de un consenso en torno al régimen democrático deja fuera de lugar la hipótesis de guerra interna. Al respecto, así como se señala que el comunismo ha perdido centralidad para explicar la acción de Estados, o de conglomerados sociales significativos, algo similar ha ocurrido con el anticomunismo. Las doctrinas de contrainsurgencia y de la Seguridad Nacional construidas en los años de guerra fría y que alimentaron muchos de los regímenes militares latinoamericanos en la década de los setenta, han perdido plena vigencia, incluso para muchos de los sectores que las impulsaron.

Lo anterior, más allá de sus significaciones históricas, plantea un tema no sólo para Chile sino para la mayoría de los países de la región: el tema de cuál ha de ser la nueva política de seguridad regional y, por ende, los instrumentos y mecanismos llamados a cobijarla.

Este es un tema en pleno desarrollo. La experiencia de los años pos guerra fría muestra que la región latinoamericana se ha ido pacificando progresivamente. Los acuerdos de paz construidos en Centroamérica son su principal demostración. Así mismo, los principales conflictos armados vigentes (insurgencia colombiana y mexicana) se encuentran en diferentes etapas de búsquedas de soluciones políticas negociadas. Recientemente, y basados en una oportuna y decidida participación de los denominados Países Garantes, se logró poner fin a la disputa fronteriza entre Perú y Ecuador. En suma, si algo ha caracterizado a América Latina en la década de los noventa es que la pacificación es una tendencia constante hasta la fecha. Dentro de ella, es posible percibir que en los tiempos de la pos guerra fría, los conflictos intra estatales son los predominantes y que, en cambio, los inter estatales han disminuido sustancialmente. Resuelto el diferendo ecuatoriano-peruano, y firmado el nuevo Acuerdo de Campos de Hielo, subsisten pocos focos de conflicto inter estatales en la región, donde salvo la antigua disputa que enfrenta a los gobiernos de EEUU y Cuba (el último resabio de la guerra fría en la región), la mayoría de las relaciones bilaterales y vecinales han encontrado cauces pacíficos y jurídicos de resolución.

Por todo lo anterior cabe preguntarse de vuelta, y el *Libro de la Defensa Nacional* sólo puede ser parte de una respuesta colectiva, cuál es la nueva amenaza colectiva, si es que hay una en los tiempos de la pos guerra fría.

Los hechos demuestran que en estos tiempos han surgido problemáti-

cas de seguridad subregionales muy diferenciadas en la región. Así, en la cuenca del Caribe los temas centrales al respecto tienen que ver con el narcotráfico, las secuelas de los programas de pacificación y las migraciones. En los países andinos cobran prioridad los desafíos derivados del narcotráfico y las guerrillas. En el Cono Sur está planteada con más fuerza, dada la capacidad expansiva del MERCOSUR, la problemática de la relación entre integración y defensa. ¿Se pueden englobar estas diferentes problemáticas en una sola "amenaza continental"?

En nuestra opinión es difícil y prematuro responder este interrogante. Lo que sí parece realista es asumir que en este nuevo contexto, los acuerdos subregionales tendrán —por lo menos en el devenir próximo— el protagonismo principal. Al mismo tiempo, el proceso asociativo e integracionista que se vive a escala regional sirve de telón de fondo y dinamizador a la vez para el desarrollo y fomento de diversas medidas de confianza mutua entre los Estados miembros de la comunidad regional.

Este proceso de integración repercute con fuerza no sólo en la relación de Chile con sus vecinos, sino en la mayoría de los países de la región latinoamericana. Está repercutiendo con particular fuerza en la relación argentino-brasileña, que se proyecta estrechamente asociada en torno al MERCOSUR (11). Con énfasis y modalidades propias, también vemos este proceso desplegarse en la región andina, en el istmo centroamericano y en el Caribe, a lo cual debe sumársele una compleja y extensa red de acuerdos bilaterales.

¿Cómo repercutirá este proceso en la seguridad regional y la problemática de defensa de cada uno de los países involucrados? Es un tema en pleno desarrollo, pero lo que sí es evidente es que la creciente interdependencia y la necesaria asociación regional para enfrentar los desafíos de la globalización ponen en cuestión las concepciones más clásicas de percibir a los países vecinos como eventuales adversarios, para pasar progresivamente a visualizarlos como socios comprometidos en un común esfuerzo de desarrollo.

En definitiva, todo esto es expresión de los impactos que en materia de inserción internacional provocan los nuevos tiempos de la globalización. La mayoría de los países latinoamericanos perciben que a la Aldea

(11) Al respecto, el equilibrio de poderes tradicional del Cono Sur, que descansaba en los ejes Chile-Brasil y Argentina-Perú pierden fuerza ante la emergencia de un poderoso eje atlántico Brasil-Argentina.

Global es mejor ingresar asociados con aquellos países con los cuales se comparten identidades y preocupaciones comunes. Esto empuja a la integración la cual, para ser tal, presupone continuidad geográfica. La política exterior chilena ha estado claramente orientada en esta dirección, y ello se traduce en la voluntad integracionista y la prioridad latinoamericana que ha asumido. Ello se complementa con la voluntad pacifista que proclama el *Libro de la Defensa Nacional* y la adopción de la doctrina de la disuasión. Todo esto incluso se traduce en intentos de nuevas conceptualizaciones. El viejo concepto de “países limítrofes” (países que ponen límites) es reemplazado por el concepto de “países vecinales” (socios de un mismo barrio).

Sin embargo, los procesos de integración tienen diferentes ritmos. La experiencia europea enseña que la integración económica camina a pasos más avanzados que la integración política. La construcción de una política de defensa común y de una política exterior comunitaria es aún un tema pendiente en Europa.

Por tanto, el proceso de integración que vive aceleradamente América del Sur, y en especial la región MERCOSUR, no debe medirse con la vara de una integración estratégica porque, de serlo, ésta será estación de término y no de partida.

A modo de conclusión

La confluencia de variados procesos globales y regionales, más las nuevas dinámicas que emergen de la economía mundial contribuyen a un esfuerzo de actualización de las políticas de defensa en la mayoría de los países de la región.

En ese proceso, y coincidiendo con el proceso interno de transición, Chile ha avanzado en una creciente visión compartida por la mayoría de sus actores que reafirma su tradicional tesis pacifista y defensiva de los tiempos republicanos. El camino de superación del clima de polarización existente en años anteriores ha permitido dejar atrás las concepciones que emergían del clima ideológico de la guerra fría.

En esa ruta, Chile ha dado un paso sustantivo en hacer de su política de defensa una política de Estado y, al mismo tiempo, de explicitarla ante la nación y ante la comunidad internacional. La promulgación del *Libro de la Defensa Nacional* es el principal hecho al respecto. También significa un paso adelante en el proceso de hacer de las tareas de defensa un tema no exclusivo de las fuerzas armadas sino de la nación entera.

El *Libro de la Defensa Nacionales* la principal contribución, pero su impacto mayor por el momento ha sido más interno.

Bibliografía

Insulza, José Miguel "La agenda vecinal", en Ensayos sobre política exterior, Edit. Andes, Santiago 1998.

Libro de la Defensa Nacional, Imprenta de la Armada, Santafé.

Pérez Yoma, Edmundo "La defensa nacional en el umbral del siglo XXI", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 12, nº 4, FLACSO-Chile, octubre-diciembre 1997.

Troncoso, Raúl (Ministro de Defensa) Clase Magistral. Edición de la Secretaría General de Gobierno, Santiago, marzo de 1998.

Comunalidades del debate: proyecciones de las relaciones entre los países del ABC

Crl. Carlos Castro

Los antecedentes del ABC se remontan a los primeros decenios del siglo XX e incluso sus orígenes pudieran encontrarse en el siglo XIX, pero desde esos tiempos, mucha agua ha corrido bajo los puentes de la Historia. Dos guerras mundiales, innumerables conflictos entre diversos países del orbe, algunas guerras en Sudamérica y no pocos conflictos variados entre naciones de nuestra región. A todo ello debe agregarse el enfrentamiento mundial de dos modelos de vida: uno liderado por Estados Unidos de Norteamérica y otro por la URSS. Ese conflicto –felizmente terminado– fue conocido como guerra fría pues, si bien no llegó hasta un temido holocausto nuclear, tuvo consecuencias de índole diversa en la vida interior de los Estados y convulsionó la interrelación entre los pueblos.

Las dos superpotencias rectoras y algunos de sus aliados amenazaron la seguridad y el desarrollo. Los países que individualmente procuraban obtener mejores índices de progreso debían necesariamente ceder o, al menos, condicionarse a las reglas del juego impuestas por los más poderosos. Entre tanto, celos y resquemores les impedían un progreso acorde con sus expectativas, generando en el seno de sus sociedades turbulencias políticas que a veces desembocaban en democracias imperfectas para las cuales se oponían, como remedio, regímenes autoritarios.

Este oscilar entre dos alternativas que se enfrentaban fue una situación frecuente en América Latina y por cierto no escaparon a esa circunstancia los países del ABC.

Relaciones internas

Hasta el término de la década de 1980, Argentina, Brasil y Chile se contaron entre los países que ensayaron con variada suerte y alternancias, regímenes democráticos y gobiernos militares teniendo siempre la sombra de los dos rectores del mundo.

De manera bastante coincidente, en nuestros países se terminaron los gobiernos de fuerza y se instauraron democracias representativas en busca de destinos consensuados por la ciudadanía.

El desmembramiento de la URSS no trajo al mundo la ansiada paz, tampoco un desarrollo económico basado en el esfuerzo individual de cada país, por lo que con una lógica razonada comenzó un período de formación de bloques, diferente de lo que en el pasado habían sido las alianzas defensivas u ofensivas.

Ahora los países han buscado formas de cooperación económica con bases de semejanzas políticas. Tal ha sido el caso en el Cono Sur de nuestro subcontinente. No cabe duda de que los esfuerzos coordinados de las economías del ABC representan un peso significativamente mayor que el de todas las economías del resto de Sudamérica y ello influyó inicialmente para que Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay formaran un ente económico mayor, el MERCOSUR. Posteriormente Chile y luego Bolivia se han asociado al mercado del Cono Sur.

Esta unión de esfuerzos ha despertado la atención de los países y bloques poderosos.

Estados Unidos mantiene fuerte interés en el comercio y la inversión de capitales en estas naciones. Los términos de intercambio entre los países del ABC y la poderosa nación del norte siguen siendo vitales para el desarrollo de aquéllos. Todas las grandes operaciones financieras y comerciales que deseen emprender topan, de una u otra forma, con los intereses estadounidenses. Si bien la dependencia económica ha disminuido, no es posible afirmar que la influencia estadounidense haya desaparecido y estimaciones bastante realistas hacen suponer que esta condición se mantendrá al menos durante los próximos veinte o treinta años, tiempo necesario para acortar la distancia entre países desarrollados y los nuestros en vías de desarrollo. Naturalmente que este mayor crecimiento relativo exigirá estabilidad política y económica.

Todo hace suponer que la convivencia política podrá sostenerse en términos adecuados si se observa cómo se han recuperado las prácticas democráticas y cuán hondo están calando en la conciencia de los pueblos.

El tradicional dilema entre las expectativas de las masas asalariadas y los intereses del capitalismo conspirará contra el desarrollo económico-social sostenido y autosustentable. En esta materia se debe confiar en la sensatez del pueblo para que no pida más de lo posible ni exija todo de los gobiernos. También habrá que esperar a que los dueños de la riqueza aprendan de la historia e internalicen la idea de que las ganancias sin respeto por el bien común son el mejor caldo de cultivo para acciones contestatarias que desembocan en conflictos sociales que a la postre terminan por afectar su propia situación.

Así como se ha mantenido la presencia influyente de Estados Unidos

en el acontecer económico de Argentina, Brasil y Chile —pese a que ello haya disminuido en términos relativos— también se ha notado el interés estadounidense por mantener una especie de rectoría en asuntos de seguridad y, por cierto, en lo militar.

Diversas iniciativas nacidas al norte del Río Grande han encontrado una buena acogida en América Latina. El concepto de seguridad colectiva que sin duda favorecería a Estados Unidos durante la guerra fría ha perdido posición frente a la seguridad cooperativa.

Es claro que una amenaza extracontinental no entra actualmente en las preocupaciones principales de los países latinoamericanos cuya seguridad se relaciona más con problemas derivados del narcotráfico, lavado de dinero, terrorismo y migraciones ilegales.

En estas materias hay diferentes ópticas, pues mientras algunos se inclinan por un combate frontal contra estas lacras, incluyendo en dicha lucha a las fuerzas armadas, otros persisten en restar a las instituciones castrenses de esas acciones por estimar que son de competencia fundamental de las políticas.

Las complejidades que a Brasil le impone su territorio amazónico, por enorme e impenetrable, no son las mismas vigentes en Chile cuyos accesos territoriales son de menos difícil control.

En todo caso, los tres países están conscientes de su condición de país de tránsito para las drogas destinadas a países de consumo como lo son algunos europeos y el propio Estados Unidos.

Las relaciones políticas y militares entre Brasil y Argentina, como entre este último país y Chile, se encuentran en uno de los mejores niveles históricos, por lo que el temor a conflictos armados entre ellos es materia más de análisis especulativo que académico o que preocupación real por una eventual ocurrencia.

La declaración estadounidense respecto a Argentina de ser un aliado preferente extra OTAN, causó preocupación en el momento de su formulación, pero las aclaraciones de Argentina pusieron la nota de tranquilidad en forma oportuna.

Resulta evidente el interés norteamericano por recuperar las condiciones pretéritas como proveedor de armas en el subcontinente, pero la calidad de esos elementos ofrecida por Francia y otros países de Europa, junto a precios y condiciones de pago interesantes, hacen pensar que ese mercado se seguirá trasladando desde el norte hacia el este.

El alto grado de desarrollo económico alcanzado por muchos países asiáticos ha significado una fuerte atracción para Latinoamérica y, desde luego, para los tres países que aquí analizamos.

Con distintas variables, producto de sus respectivas circunstancias, el intercambio comercial con Asia se viene incrementando desde la década de los ochenta y en especial en el último decenio pero esta relación en asuntos económicos no es paralela en lo militar, campo en el cual los contactos se mantienen en niveles más formales que reales.

Sin embargo, existe conciencia de que los problemas de seguridad internacional encuentran en ese continente una gran importancia por su condición geoestratégica, su enorme población, diversidad de riquezas naturales, desarrollo científico y tecnológico y tamaño de la economía.

El significado de la integración

Como ya se ha señalado, nuestros países marchan en dirección a integrar sus economías. Ciertamente se trata de un proceso que tomará algunos años para alcanzar una real plenitud; pero hay varios factores que permiten mirar con optimismo el futuro.

Al igual que toda gran iniciativa tomada por varios países, requiere como condición básica una voluntad política claramente expresada y tesoneramente sostenida. En este caso es así como se ha visto por las declaraciones de los mandatarios, las acciones consecuentes desarrolladas por los gobiernos, la elaboración de normas comunes después de ordenar negociaciones, el interés consecuencial mostrado por el sector privado y, por último, aunque no menos importante, por la profundidad que ha asumido en la opinión pública de los pueblos.

Esta integración económica ha requerido de acciones políticas, las cuales han despertado en algunas oportunidades interrogantes de determinados sectores, en especial aquellos que de alguna forma estuvieron vinculados a los regímenes autoritarios pasados. La llamada cláusula democrática del MERCOSUR, en algún momento fue cuestionada por sectores minoritarios en los sistemas democráticos en los que vivimos; sin embargo, las dudas se han clarificado en gran medida cuando se observó la influencia de MERCOSUR en las turbulencias políticas que agitaron a Paraguay. En aquella oportunidad se pudo apreciar por las mayorías la innegable virtud de ese compromiso, puesto que si alguien formuló algún cuestionamiento sobre soberanía y posible influencia en asuntos internos de los Estados, en cambio se vio que la adhesión a un sistema democrático permitía mejores condiciones para optar a superiores niveles de desarrollo.

Pero si bien es cierto que ha aumentado la confianza en un sistema político similar en todos los países, no es menos cierto que la integración política en forma de algún órgano de gobierno supranacional aún está distante. Se requerirá un tiempo largo y algunas modificaciones de los usos y costumbres políticas de cada país, para llegar, por ejemplo, a un parlamento como el europeo u otro tipo de estamento comunitario de parecidas atribuciones.

Por ahora, el flujo permanente de información y las consultas frecuentes entre los gobiernos son pasos necesarios para llegar a alguna forma de integración política. Aún permanecen intactos los objetivos nacionales y las metas que se fijan los diversos actores políticos en cada país. El diseño de objetivos comunes debe ir más allá de las declaraciones y deberá llegar al punto de determinarlos con claridad y lograr una aceptación de las mayorías.

Los pasos dados en integración económica y los empeños en alcanzar resultados en el terreno político han tenido en la diplomacia de los miembros del ABC una herramienta útil en cuanto han sido capaces de realizar una serie de actos frente a terceros, incluyendo organismos internacionales, con resultados diversos, pero que en suma dejan un balance positivo en materia de acuerdos y concordancias.

En el campo militar, los resultados no han llegado a la espectacularidad de formar fuerzas combinadas permanentes, pero sin duda se han alcanzado realizaciones que habrían parecido utópicas hace sólo unos veinte años. Los intercambios académicos entre los tres países son frecuentes y el tratamiento de temas, antes de carácter reservado, se ha hecho normal. Las maniobras y otros ejercicios conjuntos de fuerzas de estos países son algo que hoy día todos aceptan. La adhesión a fórmulas para hacer transparentes los gastos militares era impensable en épocas recientes. En fin, si bien las fuerzas militares no se han integrado, la disposición mostrada por todas ellas es altamente positiva.

No cabe duda de que el camino recorrido en materia de integración permite un mayor peso a estas naciones ante el resto de la comunidad internacional y les otorga mayor espacio y libertad de acción para negociaciones futuras con terceros, particularmente con actores extra-regionales.

Claridad de visión futura

Los diálogos y encuentros que sostenemos en el ámbito académico

con colegas brasileños y argentinos nos permiten apreciar una fuerte identidad respecto de anhelos, pero también de metas factibles.

Los académicos somos y debemos ser capaces de generar nuestras propias ideas nacidas en el estudio y la reflexión. Pero la integración requiere algo más y es el entorno en que vivimos. La lectura de los diversos capítulos de este libro permite apreciar que lo planteado en cada caso tiene como base la observación de la realidad. Las citas y cifras son elocuentes y ayudan a comprender mejor cómo se entiende en cada país el tema de la seguridad internacional.

En esta materia, tenemos el válido derecho a preguntarnos: ¿la seguridad internacional debe primar sobre aquella nacional, o viceversa? La respuesta será compleja en cuanto importantes sectores de la vida interna de los países continúan teniendo suspicacias respecto de las intenciones, declaradas o no, que sustenten los vecinos o paravecinos; pero el comportamiento de los distintos órganos de gobierno durante todo el actual decenio, con una lista significativa de importantes acuerdos, convenios, tratados y otros instrumentos, pone una clarificación al respecto.

La condición de garantes en los acuerdos entre Ecuador y Perú tiene una significación y trascendencia que confirma, de hecho, la importancia de actuar consensuadamente en la búsqueda de paz en nuestra región.

La disposición que se advierte en los tres países del ABC para cooperar en proyectos de integración de Sudamérica permite poner una nota de optimismo racional en la visión conjunta de un subcontinente internacionalmente más seguro y económicamente más sólido.

Relaciones con MERCOSUR y América Latina

Brasil y Argentina son, a no dudarlo, los socios más poderosos del MERCOSUR. Pese a esta circunstancia, los otros dos miembros del Mercado han tenido buenos resultados con la firma del tratado respectivo y hoy conforman un bloque atractivo en el comercio mundial.

Por razones diversas, Chile y Bolivia se han incorporado en calidad de asociados, lo que ha agregado varias ventajas comparativas: vinculación geográfica con el Océano Pacífico; variedad de riquezas naturales mineras y agrícolas; coherencia en la conformación geográfica como Cono Sur; aportes al mercado de capitales; incremento de mercado consumidor y otros.

La relación de los países ABC con MERCOSUR es por tanto natural

y todo hace prever que habrá una intensificación de vínculos, atendida su condición de miembros o asociados.

Brasil, por su gran superficie geográfica, tiene fronteras comunes con nueve Estados de Sudamérica y Guayana. Argentina, con cinco y, Chile, con tres. Esta condición permite un flujo de inter-relaciones que se hace cada vez más intenso.

El desarrollo de proyectos económicos entre países vecinos facilita y fortalece las respectivas economías. Los convenios en materia energética entre Chile y Argentina, como los proyectos en curso sobre gasoducto entre Brasil y Bolivia son una muestra de consolidación de intereses compartidos.

Brasil muestra una política definida hacia la integración económica del territorio de Amazonia permitiendo un grado de acercamiento efectivo con Colombia y Venezuela.

Estos antecedentes son una muestra de cómo se están afirmando las vinculaciones entre los países del ABC y el resto de Sudamérica.

Centroamérica y el Caribe, por su condición geográfica, se encuentran entre dos polos de desarrollo de diferente tamaño. Por un lado está el norte que ha ejercido una gran influencia económica y política (Estados Unidos), y una tradición cultural (México). Desde el sur, las relaciones cordiales no han tenido un particular énfasis económico, los vínculos políticos han tenido un mejor nivel. Al finalizar el siglo se aprecia un interés por establecer acuerdos en materia de seguridad internacional, por medio del Tratado Centroamericano de Seguridad Democrática.

Cooperación militar entre Argentina, Brasil y Chile

Este es un campo que, como ya se ha dicho, era considerado hasta épocas recientes poco menos que tabú, donde los contactos no pasaban de lo formal y algo románticos recuerdos del pasado. En la actualidad se observa un interesante proceso de acercamiento materializado fundamentalmente por medidas de confianza mutua que se apoyan en la decidida política integracionista sustentada por los respectivos gobiernos.

No cabe duda de que aun cuando las fuerzas armadas forman parte de la herramienta militar que, junto a la economía y la diplomacia, utilizan los Estados para materializar la conducción política, es innegable que ellas son depositarias de un pasado, actores con vida propia, y contribuyen a crear futuro. Estas circunstancias les otorgan valor signi-

ficativo cuando se trata de pensar en la seguridad internacional como una condición estable y perdurable, base del desarrollo.

Como una contribución a la paz en Sudamérica, las fuerzas armadas de Chile, Brasil y Argentina, en coincidencia con los lineamientos gubernamentales respectivos desarrollan acciones internacionales destinadas a evitar suspicacias y roces entre ellas.

El *Libro de la Defensa Nacional* de Chile define su concepto de Medidas de Confianza Mutua, en los siguientes términos: "Acuerdo o compromiso entre dos o más Estados para establecer ciertas acciones tendientes a atenuar las percepciones de amenaza mutua y a evitar situaciones de sorpresa en sus relaciones. Su propósito es prevenir los conflictos, evitando equívocos. Se pueden concretar en el ámbito de la Defensa y también en el económico y el político. Las Medidas de Confianza Mutua contribuyen al proceso de integración".

En el campo de la Defensa se han efectuado frecuentes reuniones para intercambiar información e ideas, entre los más altos mandos de las respectivas fuerzas armadas de los países del área meridional de Sudamérica, los Estados Mayores, las Academias de estudios políticos y estratégicos e incluso a nivel de unidades operativas. Como natural y deseable consecuencia se han planificado y desarrollado operaciones combinadas llegando al desarrollo de ejercicios de creciente complejidad. Estos han estado destinados a un mejor conocimiento de capacidades y modalidades operativas. Estas acciones tienen dos virtudes principales: por un lado, crean vínculos de carácter personal y, por otro, facilitan la comprensión mutua de intenciones no provocativas.

Los proyectos de integración en materia de fabricación de elementos relacionados con la defensa nacional tienen finalidades evidentes de confianza, a la par que de desarrollo económico, que miran más allá de lo puntual y se ubican en el largo plazo. Su materialización y deseablemente su incremento futuro tendría consecuencias positivas en la estabilidad de la región y su proyección global.

Todas estas formas de cooperación entre los países ABC deberían ampliarse hacia el resto de los Estados sudamericanos.

Chile y Perú ya han tenido experiencias conjuntas de valor; Argentina otro tanto, pero insistiremos en que sería altamente deseable que ellas pudieran extenderse a todos los países del área.

Es probable que por "efecto dominó" esto suceda de esa manera, sin embargo, es preferible por razones cronológicas y sobre todo de voluntad política que ello obedeciera a acuerdos conjuntos de todos los gobiernos sudamericanos.

La diversidad de procedencia de los materiales utilizados por los distintos países creaba una cierta complejidad en su empleo combinado, pero este problema es menor si se observa el alto grado de profesionalismo alcanzado por los militares del continente.

La válida existencia de objetivos nacionales que en ocasiones puedan ser divergentes es una materia que deberán resolver los gobiernos. Si existe una real voluntad política de integración y de generar estabilidad al conjunto, aparecen fórmulas que superen las diferencias sobre la base de construir objetivos más amplios que satisfagan las aspiraciones centrales.

ABC y regímenes internacionales

Un gran objetivo es operacionalizar la declaración de Zona de Paz del MERCOSUR. Ello proyecta estabilidad al conjunto de la subregión. Los acuerdos sobre la promoción de la democracia representativa reafirman la búsqueda de un sistema basado en la legitimidad democrática como fundamento de la proyección de los sistemas nacionales.

Controlar las situaciones de conflicto e inestabilidad constituye un objetivo de especial significación. En este sentido es que la humanidad ha buscado llegar a alguna forma de control de armas en relación con su fabricación, comercialización y empleo.

Un somero análisis histórico nos muestra que ello está condicionado por factores de poder. Las grandes potencias disponen de escenarios más amplios para negociar o imponer sus propias condiciones, y el hecho es que en la actualidad el mundo continúa viviendo con grandes arsenales de armas de destrucción masiva y, por cierto, con gigantescas cantidades de artefactos convencionales. Las amenazas que se dibujan en regiones de mayor conflictibilidad están asociadas o condicionadas por la posesión de esos elementos.

Afortunadamente, los países del continente latinoamericano han adherido y cumplido sus compromisos en orden a proscribir la tenencia de armas nucleares y otras de destrucción masiva. No se ha prohibido el equipamiento militar con armas convencionales y la razón para que así ocurra es simple, pues en ejercicio de la legítima soberanía de cada Estado, todos se han provisto de materiales con propósitos disuasivos.

El concepto de disuasión contempla armas defensivas y ofensivas, con lo que a la postre se podría volver a una condición relativa de amenaza.

La gran cantidad de publicaciones especializadas dan cuenta frecuentemente de la calidad y cantidad de los arsenales existentes; otros medios de información entregan datos sobre la distribución especial de los mismos, lo que es importante en la determinación de posibles intenciones. Es claro, entonces, que el mejor medio para un efectivo control de armas está radicado en la acción política de los gobiernos, en su capacidad para generar acuerdos vinculantes y verificables.

En este sentido, los regímenes democráticos de los países ABC están empeñados en dar transparencia a sus políticas y a desarrollar acciones efectivas que disminuyan el riesgo de suspicacias y eviten sorpresas inconvenientes. Los acuerdos adoptados por estas naciones en el ámbito de las medidas de confianza mutua y seguridad ayudan no sólo a la tranquilidad de ellos mismos, sino que éstas también se proyectan a toda Sudamérica.

Si bien en los países ABC se observa una tendencia —en diversos grados— al control de armas, no parecería haber igual disposición por parte de otros Estados regionales, lo que naturalmente contribuye a retardar estas iniciativas en un ámbito general. En los términos señalados se puede apreciar que el control de armas comienza a ser una posibilidad interesante, pero que está aún distante de algún grado de desarme.

No cabe duda de que las masas ciudadanas de los países de Latinoamérica anhelan desarrollarse lejos de un riesgo de conflictos armados. Para eso fijan sus esperanzas en el rol que pudieran cumplir los organismos internacionales en la generación de nuevos bienes públicos internacionales. La necesidad de reforma, en especial la ONU y, dentro de ella, el Consejo de Seguridad, se hace más evidente en esa perspectiva.

La historia reciente nos muestra la inoperancia o al menos la seria limitación de la organización mundial para cumplir con su misión de dar seguridad. Los conflictos de Africa, Medio Oriente y el reciente de los Balcanes son una dolorosa comprobación de que los países pueden presentar un conflicto que no pudiera ser solucionado por vía de negociaciones.

La última crisis entre Ecuador y Perú es un caso estimulante —dentro de su dramatismo— pues se alcanzó a detener un conflicto de mayor envergadura y mostró que la acción concurrente de Argentina, Brasil y Chile —asociados entre sí y con Estados Unidos— puede ser positiva para el mantenimiento de la paz en Sudamérica.

La existencia de la Organización de Estados Americanos debería servir activa y eficientemente como lugar de encuentro para aportar condiciones positivas que faciliten la integración: como espacio para

diseñar una nueva arquitectura hemisférica y regional; como lugar desde donde apoyar a la ONU y otros organismos globales de la posguerra fría. Los aportes que en esta dirección puedan dar nuestros tres países del ABC, podrían tener resultados ejemplares.

ABC: institucionalidad y seguridad

Los déficit en bienes públicos globales y regionales, con la excepción de la OEA, obliga a que la mayoría de las decisiones políticas, económicas y de seguridad deban adoptarse separadamente por cada Estado. Si bien se han dado pasos sustanciales a nivel subregional, aún se está en etapas iniciales de un proceso que debe ser profundizado y ampliado. Desde luego que esto entra en el campo de la soberanía, pero no atenta contra ella la formulación de acuerdos vinculantes y verificables entre los países de la subregión.

Los acuerdos internacionales requieren, a menudo, de la aprobación por parte de los respectivos parlamentos lo que sin duda suele prolongar las negociaciones; pero está en la esencia de la democracia la consulta y necesidad de un proceso formal de aprobación entre los distintos poderes de cada Estado. Esto en términos prácticos representa la necesidad de concordar con el apoyo de actores políticos de gobierno y oposición, y con los de grupos intermedios interesados en materias específicas.

Estas gestiones consumen importantes cantidades de tiempo y suelen provocar en la ciudadanía impresiones equivocadas acerca de la voluntad por llegar a acuerdos internacionales. La claridad de objetivos comunes determinados por los gobiernos de los países del ABC, sobre todo en la última década, ha permitido flexibilizar posiciones y acelerar las negociaciones en curso, establecer y cumplir acuerdos sustantivos en materias referidas a construcción de confianza y desarrollo de transparencia, también emprender acciones conjuntas de mantenimiento de la paz. Todo lo anterior sin un esquema institucional establecido y formalizado.

Las complejidades en estas materias, junto con una atención más baja en las prioridades del proceso integrador, muestran los niveles diferenciados de avances institucionales en las diferentes áreas de articulación internacional. La ausencia de incentivos negativos (amenazas) se transforma en una reducción de la prioridad para la construcción institucional, que es consustancial al desarrollo del proceso en su conjunto.

El buen sentido aconseja que las decisiones en materia de seguridad sean previamente consultadas y en determinadas circunstancias

consensuadas entre los niveles políticos y los sectores militares para evitar casos posibles como lo antes dicho. Si se considera que los tres países tienen un pasado histórico próximo de gobiernos autoritarios en los que las decisiones tenían que recorrer un camino "corto" antes de ser adoptadas, no debe extrañar que persistan resabios que dificulten la adopción de medidas de política internacional y dificultades para percibir de manera similar el impacto de los fenómenos globales y los procesos integrados en el concepto de soberanía y frontera.

Brasil tiene en la estructura orgánica del Ministerio de Defensa un organismo denominado Asesoría Parlamentaria. Esto que también existe en los otros ministerios, tiene en el caso de Defensa un carácter especial pues manda y permite que miembros de las fuerzas armadas se reúnan, de manera habitual, con los parlamentarios que estudian proyectos de ley relacionados con la defensa, a fin de entregar sus opiniones técnicas para facilitar la tramitación de esos proyectos. Igualmente, forma parte de su cometido informar al Ministerio de Defensa acerca de las mociones que se vayan presentando en el Congreso y que en alguna forma interesen o afecten a su Secretaría. La existencia de este órgano facilita el debate y el proceso decisorio en tratados internacionales sobre seguridad internacional.

En la actualidad existen lazos de conocimiento personal y algún grado de amistad entre los presidentes de Argentina, Brasil y Chile, hecho que facilita las consultas directas permitiendo acciones conjuntas en tiempo oportuno. El desarrollo de una instancia formal del ABC y en forma concomitante del MERCOSUR, creada por los mandatarios para que los ministros de Defensa y los Cancilleres, con la participación de entidades de la sociedad civil, diseñen una nueva arquitectura subregional de seguridad internacional, sería una contribución sustantiva a la operacionalización del MERCOSUR "zona de paz".

Autores

Carlos Castro, Crel. (R) Oficial de Estado Mayor, Diplomado en Teoría Política, Universidad de Chile. Profesor A.N.E.P.E. Asesor Cultural de la Fundación Arturo Merino Benítez.

Alcides Costa Vaz, Doctor en Sociología, y Coordinador del Núcleo de Estudios de MERCOSUR de la Universidad de Brasilia.

Rut Diamint, Master en Ciencias Sociales, profesora de la Universidad Torcuato Di Tella y de la Universidad de Buenos Aires.

Carlos Escudé, Doctor en Ciencias Políticas, Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella.

Gabriel Gaspar, Doctor en Ciencias Políticas, investigador asociado FLACSO-Chile. Editor de la revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*.

Paz V. Milet, Master en Relaciones Internacionales, Coordinadora Adjunta Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Eliézer Rizzo de Oliveira, Doctor en Ciencia Política y Coordinador del Núcleo de Estudios Estratégicos de la Universidad Estadual de Campinas, Sao Paulo, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Master en Ciencias Políticas. Director de FLACSO-Chile y Co-Director del Programa Paz y Seguridad en las Américas.

Marcelo Fabián Sain, Doctor en Ciencias Políticas, investigador del Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQui), Argentina.

**Impreso en
los talleres gráficos de
Editorial Torino
Telfs.: (02) 239.76.54, 235.24.31
Fax: (02) 235.43.46
Caracas - Venezuela**