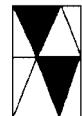


Donación de:
F. Rojas Aravena
Oct. 198

Jorge Domínguez, Editor

SEGURIDAD INTERNACIONAL, PAZ y DEMOCRACIA EN EL CONO SUR



Inter-American
Dialogue

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Diálogo Interamericano de Washington y la FLACSO-Chile. Esta colaboración se establece en el marco general de actividades del Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA) que se realiza gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, y el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. El presente libro es producto del trabajo conjunto entre el Diálogo Interamericano y FLACSO-Chile.

El Diálogo Interamericano es un destacado centro de análisis de políticas e intercambio de ideas e información sobre los asuntos del Hemisferio Occidental.

FLACSO-Chile y el Diálogo Interamericano agradecen a la University of Pittsburgh Press por su colaboración y autorización para la presente publicación.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran involucradas.

355 Domínguez, Jorge, ed.
D671 Seguridad Internacional, paz y democracia en el Cono Sur.
Santiago, Chile: FLACSO-Chile/Diálogo Inter-Americano, 1998
221 p.
ISBN: 956-205-114-5
Publicación resumida Domínguez, Jorge, ed. *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the post-cold war era*, University of Pittsburgh Press, 1998.

1. PAZ 2. DEMOCRATIZACION 3. SEGURIDAD REGIONAL
4. ARGENTINA 5. BRASIL 6. CHILE 7. AMÉRICA LATINA 8. CARIBE
9. ESTADOS UNIDOS

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 103.564. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955
Fax: (562) 225 4687
<http://www.flacso.cl>

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A. DOS
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Presentación	5
<i>Peter Hakim y Michael Shifter</i>	
Introducción: diálogo hemisférico en pro de la seguridad en las Américas	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría	13
<i>Jorge I. Domínguez</i>	
El uso de la fuerza en las relaciones interestatales de América Latina	49
<i>David R. Mares y Steven A. Bernstein</i>	
Las políticas de seguridad de Argentina: su lógica y contexto regional	81
<i>Carlos Escudé y Andrés Fontana</i>	
Transición y relaciones civiles-militares en Chile: contribuciones en un nuevo marco internacional	125
<i>Francisco Rojas A.</i>	
Políticas de seguridad, democratización e integración regional en el Cono Sur	159
<i>Mónica Hirst</i>	
Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad?	189
<i>Michael C. Desch</i>	

Políticas de seguridad, democratización e integración regional en el cono sur¹

Mónica Hirst

1. Introducción

La ola de democratización experimentada en la región en los últimos diez años alentó cambios en los conceptos y las prácticas de seguridad dentro de los Estados del Cono Sur y entre ellos. La existencia de valores políticos comunes y desafíos económicos similares contribuyó a poner fin a disputas y rivalidades que, en el pasado, habían entorpecido las iniciativas de cooperación regional.

En realidad, las expectativas existentes a fines de los años ochenta vislumbraban que la cooperación en el campo de la seguridad, junto con la integración económica y la coordinación política conducirían a un proceso irreversible. De allí que numerosos analistas consideraron apropiado utilizar el enfoque de la paz inter-democrática de inspiración kantiana para explicar los nuevos emprendimientos cooperativos en la región, particularmente los acuerdos entre Argentina y Brasil². Aunque este análisis no ha quedado totalmente invalidado, las expectativas sobre el impacto

1 Trabajo presentado en el Inter-American Peace, Security and Democracy-Planning Workshop, organizado por Inter-American Dialogue, Washington DC, 6 de septiembre de 1995.

2 Ver Philippe Schmitter "Idealism, Regime Change, and Regional Cooperation: Lessons from the Southern Cone of Latin America", en **The New Interdependence in the Américas: Challenges to Economic Restructuring, Political Redemocratization and Foreign Policy**, Stanford University Press., 1991. Para un análisis general de la teoría del internacionalismo liberal de Kant, ver Michael Doyle, "Kant Liberal Legacies and Foreign Affairs: Part 1 and part 2" en **Philosophy and Public Affairs**, N° 12, 1983.

de la democratización en las relaciones intra-regionales en el Cono Sur han disminuido en los últimos tiempos.

De hecho, algunos análisis pesimistas han sugerido que la consolidación democrática en esta subregión podría significar un retorno al dilema de seguridad³. Pese a que las evidencias en este sentido son bastante discutibles, es conveniente reexaminar el rol de la democratización en las relaciones interestatales del Cono Sur. También es importante considerar, junto al cambio del tipo de régimen político, otros factores que inciden sobre las nuevas realidades de las relaciones intra-regionales.

En el pasado, las hipótesis de conflicto regional constituían una parte sustancial de las doctrinas de seguridad que justificaban la expansión de los gastos militares y el mantenimiento de prerrogativas políticas por parte de las fuerzas armadas de los países del Cono Sur. En los últimos diez años, la democratización ha restringido la gravitación política de los militares y tales doctrinas han sido desactivadas en casi todos los casos. Sin embargo, la cultura política subyacente a las hipótesis de conflicto no ha desaparecido totalmente, adecuándose a las nuevas circunstancias internas e internacionales.

Como señala Bruce Russett "los gobiernos y las instituciones políticas pueden cambiar rápidamente después de una revolución, pero las prácticas requieren tiempo para evolucionar. Las leyes pueden cambiar más rápido que las prácticas en las cuales se basan las normas. Normas formales tales como la de no recurrir a la guerra pueden ser escritas en una Constitución, pero sólo pueden volverse efectivas con la práctica reiterada de negociación y conciliación"⁴.

La paz inter-democrática es un concepto ambiguo en el Cono Sur. En primer lugar, las negociaciones intra-regionales más importantes, en las que estuvieron involucrados intereses estratégicos y disputas territoriales, se iniciaron durante el último período de gobiernos militares. Los ejemplos más relevantes son el Tratado

3 Ver Carlos Acuña y William Smith Acuña, "The Politics of 'Military Economics' in the Southern Cone: Comparative Perspectives on Democracy, Arms Production and the Arms Race among Argentina, Brazil and Chile", en W. Smith; C. Acuña y E. Gamarra, eds., **Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s**, New Brunswick: Transaction Publishers, 1994.

4 Bruce Russett, **Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World**, Princeton U. Press, 1993, p. 34.

Itaipú-Corpus en 1979 y el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile en 1985⁵.

En segundo lugar, existe una clara vinculación entre el recorte de los gastos militares y la crisis económica de los años ochenta que precipitó reducciones presupuestarias y políticas de 'achicamiento' del Estado⁶. Aún cuando la transición y la consolidación democráticas favorecieron estas reducciones, su principal motivo fue económico.

En tercer lugar, el vínculo entre cooperación en materia de seguridad y democratización no puede comprenderse separado de los recientes avances en la integración subregional. De hecho, las iniciativas de cooperación en materia de seguridad a partir de mediados de la década del ochenta estuvieron directamente relacionadas con la intensificación de los vínculos económicos argentino-brasileños. Estas iniciativas formaban parte de un paquete de acuerdos en el cual el comercio administrado y la cooperación tecnológica fueron parte de una única estrategia⁷. En consecuencia, los acuerdos de integración económica contribuyeron a legitimar las políticas de cooperación en el campo de la seguridad. Este proceso ha sido profundizado aún más con la constitución del MERCOSUR que aceleró la integración económica mediante la creación de mecanismos automáticos para la eliminación de las barreras comerciales intra-regionales.

-
- 5 En 1979, Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Itaipú-Corpus que puso fin a la disputa sobre la explotación de los recursos hidroeléctricos del Río Paraná. A su vez, en 1984, Argentina y Chile firmaron el Tratado de Paz y Amistad que resolvió el conflicto en torno al Canal de Beagle.
 - 6 Según el International Institute for Strategic Affairs (IIISA), el gasto de defensa promedio en 19 países latinoamericanos se redujo en 35.2 % entre 1985 y 1990. Los gastos en defensa de América del Sur son inferiores a los de cualquier otra región en el mundo. El gasto en defensa en Argentina cayó desde casi el 7% del PIB a aproximadamente el 3% a lo largo de esta década. Ver Patrice Franko, "De facto Demilitarization: Budget-Driven Downsizing in Latin America", en **Journal of Inter-American Studies and World Affairs**, Vol. 36, N. 1, Primavera 1994.
 - 7 El Programa de Integración y Cooperación Económica de Argentina y Brasil (PICE) abarcó un conjunto de acuerdos en el campo económico (incluyendo bienes de capital, comercio, trigo, abastecimiento alimentario, industria del hierro y el acero, industria automotriz) y en el campo tecnológico-militar (incluyendo energía nuclear e industria de armamentos). Las negociaciones también comprendieron la cooperación tecnológica en informática y biotecnología.

Además de los aspectos vinculados con el ámbito interno y regional también es necesario tener en cuenta la poca relevancia estratégica de esta región en los asuntos globales. A diferencia de otras subregiones en el mundo y aún en América Latina, el Cono Sur no enfrenta amenazas regionales o extra-regionales que ponen en riesgo su seguridad. El Cono Sur ocupa un lugar marginal en la agenda estratégica mundial ya que no existen conflictos étnicos o religiosos como en Europa Central o en otras áreas del Tercer Mundo. Esta subregión tampoco ha sido considerada un área prioritaria por las grandes potencias -especialmente por Estados Unidos- y con toda probabilidad continuará ocupando esta posición. Aún cuando la marginación estratégica provocó costos económicos para los países sudamericanos, también redujo el impacto de las diferencias intra-regionales en políticas de seguridad.

Para comprender las tendencias fundamentales de las políticas de seguridad del Cono Sur se deben contemplar tres dimensiones: la dimensión interna, la internacional y la regional. En el nivel interno, es necesario reflexionar sobre los diferentes patrones de relación cívico-militar pos-autoritarios que han tenido lugar en el Cono Sur. En el nivel internacional, se deben considerar las opciones de política exterior de los países de la región. Finalmente, cabe examinar la política regional que, pese a encontrarse influenciada por las dos dimensiones anteriores, ha asumido una dinámica específica, generada por relaciones intergubernamentales e inter-sociales presentes y pasadas.

2. La dimensión interna

i. La etapa de transición democrática

Las relaciones cívico-militares correspondientes al período de transición democrática han tenido un impacto directo sobre los cambios y las continuidades de las políticas de seguridad en la región. No obstante el hecho que todos los países en el Cono Sur han experimentado procesos de redemocratización, las relaciones cívico-militares han evolucionado de manera diferente en cada caso.

El diferente grado de autonomía y el poder político de las fuerzas armadas en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay ha variado de acuerdo con las prerrogativas militares o con los nuevos conceptos de seguridad. La especificidad de las relaciones

cívico-militares en cada país, producto de negociaciones internas y presiones internacionales que tuvieron lugar durante las etapas de transición y consolidación democráticas se ha reflejado en opciones diferenciadas de política exterior. Estas diferentes opciones en las relaciones exteriores, particularmente entre Argentina y Brasil, han generado un proceso de politización en el ámbito de la política regional.

En el caso de Argentina, el colapso del régimen militar, causado por la derrota de la Guerra de Malvinas, junto con una desastrosa política económica, fue acompañado por un fuerte desprestigio del poder militar. La difícil situación cívico-militar de la transición democrática postergó un debate interno sobre el rol de las fuerzas armadas en un contexto político pluralista. Durante esta fase (1983-1989) Argentina mantuvo su anterior política de defensa, aunque ajustada a las premisas de la política exterior del gobierno de Alfonsín. Inicialmente, la designación de un Ministro de Defensa civil no fue fácilmente aceptada por las fuerzas armadas argentinas ya que la subordinación a las autoridades civiles era percibida como una injusta capitulación. Los militares argentinos sostenían que si bien habían perdido una guerra externa, habían ganado una guerra interna⁸.

Durante la fase de transición democrática, los militares argentinos fueron excluidos de la toma de decisiones en política exterior. No obstante, las fuerzas armadas lograron preservar cierta influencia en cuestiones de seguridad internacional. La percepción de la autonomía tecnológica como una prioridad para el nuevo gobierno democrático generó un interés común entre las autoridades civiles y militares sobre la necesidad de mantener la industria de armamentos y los programas de tecnología sensible. Sin embargo, las precarias condiciones macroeconómicas afectaron severamente los proyectos de la industria de armamentos, obligando a disminuir su producción o bien a posponer gran parte de su actividad⁹.

8 Ver Andrés Fontana, "La Política Militar del Gobierno Constitucional Argentino", en J. Nun y J. Carlos Portantiero, eds., **Ensayos sobre la Transición Democrática en Argentina**, Buenos Aires: Punto Sur. 1987.

9 Los únicos programas mantenidos íntegramente fueron el desarrollo y la construcción del prototipo del misil Cóndor II y el avión de entrenamiento Pampa 2000. Ver Carlos Acuña y William Smith, "The Politics of 'Military Economics' in the Southern Cone: Comparative Perspectives on Democracy, Arms Production and the Arms Race among Argentina, Brazil and Chile", en

Considerado por varios analistas como un proceso de transición "incompleto", el régimen democrático chileno, inaugurado con el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990), fue uno de los menos exitosos de la región en subordinar el poder militar a la autoridad civil¹⁰. Fortalecidos por un desempeño macroeconómico exitoso, los militares chilenos lograron retener prerrogativas políticas y ventajas económicas que limitaron enormemente el poder de las autoridades civiles. Estas prerrogativas formaron parte de las precondiciones negociadas entre civiles y militares para poner en marcha la transición a la democracia. De este modo, las fuerzas armadas chilenas mantuvieron un control absoluto sobre la política de defensa que les permitió continuar con una próspera y diversificada industria de armamentos¹¹.

Contrariamente a la experiencia argentina, la transición democrática brasileña fue la más larga en el Cono Sur. En este caso, la democratización resultó un proceso menos doloroso para las fuerzas armadas que mantuvieron importantes prerrogativas en la política interna y la política de defensa. Aún, las fuerzas armadas brasileñas preservaron su prestigio interno debido a los resultados de su gestión económica¹².

W. Smith; C. Acuña y E. Gamarra, eds., **Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s**, New Brunswick: Transaction Publishers. 1994, p. 13.

- 10 Ver Brian Loveman, "¿Misión cumplida? Civil-Military Relations and the Chilean Political Transition", en **Journal of Inter-American Studies and World Affairs**, Vol. 33, Otoño, 1991; y Arturo Valenzuela, "Chile: Origins, Consolidation, and Breakdown of a Democratic Regime", en Larry Diamond, Juan L. Linz y Seymour Lipset, eds., **Democracy in Developing Countries**, London: Lynne Rienner Publishers. 1989.
- 11 Esas negociaciones incluyeron una amnistía para los crímenes políticos cometidos entre 1973 y 1978, una política de defensa autónoma, un Banco Central independiente, la no investigación sobre el proceso de privatización anterior y la transferencia automática del 10 % de las exportaciones de cobre a las fuerzas armadas. En 1986, la Ley del Cobre fue reemplazada por una 'Ley reservada' que duplicó la contribución mínima desde \$90 a \$180 millones. En el caso de que las exportaciones del cobre sean insuficientes para cubrir esta contribución mínima, la enmienda de 1986 fija que el Estado deberá compensar la diferencia a las fuerzas armadas. Ver Carlos Acuña y William Smith, op.cit., 1994, p.16. Ver también Brian Loveman, op.cit., 1991.
- 12 Ver Lourdes Sola, "Estado, transformação econômica e democratização no Brasil", en L. Sola (coord.), **Estado, Mercado e Democracia. Política e Economia Comparadas**, Sao Paulo: Editora Paz e Terra SA. 1993; y Geraldo Cavagnari Filho, "Autonomia Militar e Construção da Potencia", en **As Forças Armadas no Brasil**, Rio de Janeiro: Espaço e Tempo. 1987.

En el caso de Brasil, el desarrollo de un consenso cívico-militar con respecto al modelo económico del país sobrevivió al cambio de régimen político. Este consenso ayuda a explicar por qué los cambios en la política exterior brasileña fueron menos significativos que los experimentados por otros vecinos del Cono Sur, particularmente Argentina y Uruguay¹³. Fue en este contexto que una exitosa política de exportación permitió a los militares brasileños desarrollar una industria de armamentos que los ubicó entre los diez mayores exportadores en el mercado internacional de armas a mediados de los años ochenta.

Durante el gobierno de Sarney (1985-90) la subordinación militar a las autoridades civiles evolucionó muy gradualmente. La nueva Constitución de 1988 determinó los límites de esta subordinación¹⁴. La presencia formal de las autoridades militares en el gobierno continuó inalterable, lo que les aseguró un poder de veto implícito. En consecuencia, los costos generados por las nuevas reglas del juego democrático fueron reducidos para las fuerzas armadas brasileñas. En cuanto a la política exterior, las modificaciones introducidas fueron el resultado de cuidadosas negociaciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las autoridades militares¹⁵.

Las fuerzas armadas brasileñas también defendieron hábilmente sus intereses en otras esferas gubernamentales. En el Ministerio de Ciencia y Tecnología se observaron intereses mutuos entre la comunidad científica y la militar para proteger la autonomía tecnológica¹⁶. Del mismo modo, los militares lograron expandir su presencia en la región amazónica, un área que se convirtió en una preocupación creciente para las fuerzas armadas brasileñas. Aún más, los militares brasileños aprendieron a defender sus intereses en el Congreso, buscando aliados entre los partidos políticos con

13 Ver Mónica Hirst y Roberto Russell, "Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil", en **Estudios Internacionales**, N. 80. 1987.

14 Según el artículo 142 de la Constitución de 1988 las Fuerzas Armadas son responsables por la defensa nacional y la protección de los poderes constitucionales. Este artículo establece que la ley y el orden serán defendidos de conformidad con los poderes constitucionales.

15 Dos ejemplos ilustrativos son el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba en 1987 y los acuerdos de cooperación nuclear negociados con Argentina desde 1986.

16 Ver por ejemplo, Emanuel Adle, **The Power of Ideology: The quest for technological autonomy in Argentina and Brazil**, Berkeley: University of California Press. 1987.

el fin de influenciar iniciativas en el campo de seguridad, subordinadas a la aprobación legislativa.

En este cuadro, Itamaraty debió asumir el rol de mediador entre las presiones internacionales y domésticas en las decisiones concernientes a seguridad internacional y a tecnología, como se observó en la disputa con Estados Unidos sobre informática y la profundización de la cooperación nuclear con Argentina¹⁷. En ambos casos el principal objetivo del Ministerio de Relaciones Exteriores fue el de flexibilizar las posiciones nacionalistas de los militares brasileños.

Aunque Uruguay y Paraguay juegan un rol menor en la política de seguridad del Cono Sur, es importante subrayar ciertos aspectos vinculados a los desarrollos recientes en las relaciones cívico-militares en ambos países. Uruguay ha sido el caso más exitoso de adhesión rápida y no traumática de los militares a la democracia, ya que sus fuerzas armadas han logrado preservar una función institucional con una interferencia muy limitada en la política interna.¹⁸ En el caso de Paraguay, en cambio, subsiste cierta tensión e incertidumbre en las relaciones cívico-militares dado que la adhesión de las fuerzas armadas a los valores democráticos ha sido lenta y limitada.

ii. La etapa de consolidación democrática

La consolidación de las instituciones democráticas en el Cono Sur ha sido un proceso tan difícil como el reemplazo de regímenes militares por regímenes civiles. En Argentina y Brasil, la consolidación democrática fue un logro político costoso con diferentes efectos sobre las relaciones cívico-militares de ambos países.

Argentina representa la experiencia más efectiva de subordinación militar al control civil durante la etapa de consolidación

17 Ver Mónica Hirst y María Regina Soares de Lima, "Crisis y toma de decisiones en la política exterior brasileña: el Programa de Integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre informática con Estados Unidos", en Roberto Russell (Ed.), **Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina**, Buenos Aires: GEL, 1990.

18 Ver Charles Gillespie y Luis González, "Uruguay: the survival of old and autonomous institutions", en Larry Diamond, Juan L. Linz y Seymour Lipset, eds., **Democracy in Developing Countries**, London: Lynne Rienner Publishers, 1989; Aldo Solari, "Proceso de Democratización en Uruguay", en **Síntesis**, N° 13, 1991; y Juan Rial, "Los militares en tanto 'partido político sustituto' frente a la redemocratización en Uruguay", en **Síntesis**, N° 13, 1991.

democrática. Cabe destacar en este caso que el fracaso de las rebeliones militares acentuó la desmoralización de las fuerzas armadas *vis-a-vis* la sociedad civil. Este hecho generó las condiciones políticas para completar el proceso de subordinación militar a la autoridad civil llevado a cabo por el gobierno de Menem.¹⁹ A cambio, se dictó una controvertida ley de amnistía que dejó en libertad a las autoridades militares, juzgadas durante la administración de Alfonsín por las violaciones a los derechos humanos cometidos durante el período autoritario.

Este proceso se vio reforzado por los programas de privatización y racionalización del Estado que llevaron a la desactivación de la mayoría de los programas de tecnología militar que habían sobrevivido durante el gobierno de Alfonsín. Por otra parte, la audaz política militar del presidente Menem estuvo también asociada a su nueva política exterior. Así el abandono de los programas de tecnología militar y la adopción de nuevas posiciones en materia de seguridad internacional deben ser interpretados como señales de una relación más estrecha con Estados Unidos.

Tres factores influyeron sobre el nuevo patrón de relaciones cívico-militares en Argentina: primero, los resultados positivos del programa de estabilización económica; segundo, un fuerte liderazgo presidencial y, tercero, el apoyo explícito otorgado por Estados Unidos a la política militar del gobierno de Menem. Para ciertos sectores militares argentinos, el actual gobierno ha renunciado 'de facto' a una política de defensa nacional²⁰. Si bien las fuerzas armadas de este país han aceptado un rol marginal en la política interna y externa, recientes episodios de 'mea culpa' por los excesos cometidos durante el último régimen militar demuestran un esfuerzo por mejorar la comunicación con la sociedad civil argentina²¹.

19 Las rebeliones militares que tuvieron lugar en Argentina durante la transición democrática fueron: Campo de Mayo, encabezada por el Coronel Aldo Rico (Abril 1987); Monte Caseros (Corrientes) liderada por simpatizantes de Aldo Rico (Enero 1988); Villa Martelli (Bs. As.) encabezada por el Coronel Seineldin (Diciembre 1988); Palermo (Bs. As.) liderada por oficiales de rango medio (Diciembre 1990)

20 Esta conclusión se basa en entrevistas de la autora con oficiales de las fuerzas armadas argentinas.

21 El 'mea culpa' consistió en una serie de declaraciones oficiales realizadas a principios de 1995 en las que autoridades de las fuerzas armadas argentinas reconocen sus responsabilidades por las violaciones a los derechos humanos durante el período del régimen militar.

En Chile y Brasil, las relaciones cívico-militares han sido más complejas que en Argentina. En el caso de Chile, las relaciones cívico-militares constituyen un capítulo no resuelto de la democratización del país. La violación de los derechos humanos durante los años de la dictadura y la resistencia de los militares a renunciar a las prerrogativas aseguradas en 1989, mediante negociaciones con las fuerzas políticas para acordar la transición a la democracia, continúan siendo temas delicados en la política interna de Chile. Estos compromisos, respaldados por una coalición derechista, son percibidos por las fuerzas armadas como parte de un acuerdo de largo plazo más que como condiciones transitorias. Por otra parte, sigue inalterable el control absoluto de los militares sobre las industrias de armamentos y la política de defensa²².

En síntesis, los militares chilenos han preservado una considerable autonomía política, debido a dos factores claves: primero, la independencia económica de la que gozan las fuerzas armadas gracias a la Ley del Cobre, y segundo, el apoyo proveniente de influyentes sectores de la sociedad civil que perciben la presencia de los militares en el sistema político como una fuente de estabilidad económica e institucional. No obstante, la persistencia de una estructura política dual ha generado un clima político tenso que inevitablemente afecta la consolidación democrática. Desde el inicio del gobierno de Eduardo Frei en 1994 ha habido intentos por investigar los abusos a los derechos humanos ocurridos durante el régimen de Pinochet que han enrarecido el clima político y tensado las relaciones cívico-militares. El principal desafío enfrentado por el gobierno de Frei ha sido la aprobación por el Congreso de una reforma política que recorte las prerrogativas de los militares y presente una solución para el tema de los derechos humanos. Entretanto, la resistencia a su aprobación por parte de los partidos derechistas muestra la dificultad que prevalece en este país para alcanzar una reconciliación nacional definitiva.

Brasil es un caso diferente de los dos anteriores. No constituye ni un ejemplo de cambio drástico como el argentino ni uno de

22 En junio de 1995, el General Manuel Contreras, ex jefe de la policía secreta del régimen de Pinochet (DINA) fue declarado culpable por el asesinato del ex-Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Salvador Allende, Orlando Letelier en Washington (1976). Pero Contreras se resistió hasta último momento a cumplir la condena, y contó con el apoyo de miembros de las FF.AA. para evitar su detención. Este hecho provocó un nuevo pico de tensión en las relaciones cívico-militares chilenas.

continuidad forzada como el chileno. Hoy en día, las fuerzas armadas brasileñas son una poderosa corporación que ha adecuado sus prácticas políticas a las actuales reglas del juego democrático²³. De este modo, los militares se han convertido en un actor relevante de las políticas interna y externa, reaccionando cuando perciben que son afectados sus intereses corporativos y lineamientos básicos de la política de defensa.

Cuando se inició la etapa de consolidación democrática brasileña se generó la expectativa de una subordinación militar más efectiva al poder civil. Esta expectativa se vinculó con un conjunto de medidas anunciadas por el gobierno de Collor de Mello (1990-92); entre ellas: el control civil y una drástica reducción de los programas de tecnología militar, la adhesión de Brasil a todos los regímenes internacionales de no proliferación, y la integración de los tres ministerios militares preexistentes en un sólo Ministerio de Defensa encabezado por un funcionario civil. Dichas medidas buscaban una mayor transparencia de los programas de tecnología militar *vis-a-vis* la sociedad civil brasileña y disminuir la exposición de Brasil a las presiones internacionales a favor de la no proliferación, particularmente de Estados Unidos.

Asimismo, se esperaba que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a partir de un cambio en su sistema de creencias, liderara los cambios en la política de seguridad internacional de Brasil. Igual que en Argentina, los nuevos objetivos de seguridad de Brasil obedecían a nuevas orientaciones políticas y económicas tanto en el nivel interno como en el internacional. De este modo, el abandono de las viejas ideologías y políticas Estadistas daría lugar a un conjunto de medidas de liberalización y estabilización económica.

Pronto se observó una gran dificultad para implementar todos los cambios anunciados por el gobierno de Collor debido a la fragilidad de sus bases de apoyo interno. La resistencia de las élites políticas y económicas a las reformas neoliberales, junto con un rechazo general de la ciudadanía respecto de los abusos de poder del nuevo presidente y sus colaboradores más cercanos terminaron conduciendo a un *impeachment* contra el Presidente.

23 Para una visión actual del pensamiento pos-autoritario de los militares brasileños ver Mario Cesar Flores, **Bases para una Política Militar**, Campinas: Editora da Unicamp. 1992.

Cuando el vicepresidente Itamar Franco reemplazó a Collor de Mello, Brasil enfrentaba una grave crisis de gobernabilidad agravada por un profundo desorden macroeconómico. En este contexto, el Congreso se convirtió en un actor político destacado del proceso de consolidación brasileño. Cabe señalar que en los momentos en que Brasil se vio envuelto en una seria crisis institucional, las fuerzas armadas tomaron distancia de la política interna, actuando como defensores de la continuidad del orden democrático.

Una vez que el gobierno de Itamar Franco logró cierta estabilidad, la política interna en Brasil reveló una dinámica en la cual se registraron simultáneamente tendencias de continuidad y cambio. Con el éxito de las medidas de estabilización económica, el gobierno de Itamar Franco mejoró su credibilidad interna y externa. Aunque la estabilización económica se logró mediante un conjunto importante de medidas neoliberales, el nuevo gobierno no sufrió un giro ideológico que diera lugar a cambios drásticos en la política interna y externa. Se abandonó el plan de Collor de modificar las relaciones cívico-militares y se reconoció a las fuerzas armadas como un actor relevante del proceso de consolidación democrática del país, lo que les permitió conservar una influencia significativa sobre las premisas y las prácticas de la política de defensa.

Actualmente, es probable que ocurran ajustes en las relaciones cívico-militares en Brasil, aunque no se prevé que el gobierno de Cardoso (1995-1999) implemente cambios significativos. En todo caso, estas modificaciones serán el resultado de un proceso de negociación antes que de una imposición presidencial, como se intentó durante el período de Collor. Si bien el gobierno de Cardoso ha sido muy cuidadoso respecto de las prerrogativas militares, también ha manifestado su voluntad de mantener cierta cuota decisoria en lo referente a las relaciones cívico-militares. Un ejemplo en este sentido fue la iniciativa del Poder Ejecutivo de enviar al Congreso un proyecto de ley que determina que los familiares de desaparecidos durante el período autontario sean indemnizados. Esta cuestión fue un tema tabú para las fuerzas armadas desde la aprobación de la Ley de Amnistía en 1979.

El resurgimiento de la idea de crear un Ministerio de Defensa se encuadra en un contexto de amplias negociaciones en las que la racionalización burocrática y la mejora de la imagen internacional de Brasil parecen ser los motivos más importantes (por encima de la subordinación cívico-militar). Al mismo tiempo, el poder de presión de las fuerzas armadas brasileñas quedó de manifiesto con

el incremento salarial logrado por los militares lo mismo que su capacidad para expresar sus opiniones y preocupaciones en todos los asuntos de política exterior relacionados con las políticas de defensa. La conexión entre la política internacional y los intereses de seguridad se tornó la principal función de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, que se ha convertido en una prestigiosa agencia en el gobierno de Cardoso²⁴.

Las relaciones cívico-militares en Uruguay y Paraguay han mantenido más o menos el mismo perfil que en la etapa de transición democrática. En Uruguay, el principal problema de los militares reside en sus limitados recursos económicos para consolidar una misión institucional. Durante el gobierno de Lacalle (1990-1995), los recortes presupuestarios restringieron seriamente las actividades de todos los sectores de las fuerzas armadas uruguayas, imponiendo mayores reducciones de personal de alto rango y de adquisiciones de nuevo equipamiento²⁵. Como compensación, el gobierno de Uruguay ha expandido la participación del país en misiones de paz de la ONU y creó una Academia de Entrenamiento de Fuerzas de Paz en 1994.²⁶

En Paraguay, se han logrado pocos progresos en reducir el poder político y las prerrogativas de los militares.²⁷ El Presidente

24 La Secretaría de Asuntos Estratégicos fue creada en 1990 por el Presidente Collor luego del desmantelamiento del Servicio Nacional de Inteligencia. La Secretaría de Asuntos Estratégicos tiene rango ministerial y es responsable por los asuntos domésticos e internacionales que son considerados de importancia estratégica para Brasil.

25 La Armada y la Fuerza Aérea uruguayas afrontaron los mayores recortes presupuestarios, afectando el cumplimiento de los objetivos y las misiones de las fuerzas armadas. La Armada posee equipamiento para atender el desarrollo profesional durante 10 años pero con un bajo desempeño en algunas de sus tareas esenciales como el control costero. De acuerdo con algunos autores, la Armada y la Fuerza Aérea uruguayas corren el riesgo de desaparecer en un futuro cercano. Ver Juan Rial, "Renovación o Reforma Militar", en **Seguridad Estratégica Regional 2000**, N° 4, septiembre, 1993.

26 Uruguay ha participado en el Grupo de Observación Militar de la ONU en Irak-Irak (UNIMOG) desde 1988 hasta 1990; y en el Grupo de Observación Militar de la ONU en Irak-Kuwait (UNIKOM) desde 1991. También ha participado en el UNTAC (Camboya) desde 1992 y en la Misión de Observadores de la ONU en Mozambique (ONUMOZ) desde 1993.

27 Ver Marcial A. Riguelme, "Bases para la discusión de las relaciones Fuerzas Armadas-Sociedad Civil en el Paraguay", en J. L. Simon, ed., **La democracia en Paraguay cinco años después**, Asunción: Fundación Hans Seidel - Universidad Nacional de Asunción, 1994.

Wasmosy (1993-1998) ha sido reacio a aceptar presiones de la oposición para separar la política partidaria (el Partido Colorado) de los asuntos militares, perpetuando así la idea de que el fortalecimiento de las instituciones civiles podría provocar un golpe militar. Asimismo, la voluntad del actual gobierno por combatir la corrupción dentro de las fuerzas armadas paraguayas y su creciente participación en el tráfico de drogas ha sido bastante limitada.

En todos los casos analizados, las políticas de defensa resultan de la combinación entre el patrón de relaciones cívico-militares y la política exterior. En cada caso, sin embargo, la política internacional ha influenciado de manera diferente las políticas de seguridad.

3. La dimensión externa

Las políticas de seguridad de los países del Cono Sur, del pasado y del presente, han estado directamente vinculadas con sus políticas exteriores. El fin de la guerra fría introdujo importantes cambios en esta vinculación para Argentina y Brasil, y en menor grado para Chile. En Uruguay y Paraguay, aunque los cambios políticos globales han repercutido en las premisas y las prácticas de las políticas exteriores, sus efectos sobre las políticas de seguridad han sido menos relevantes para la política regional.

Aun cuando el fin de la guerra fría ha sido considerado un fenómeno positivo por todos los países de la región, este hecho no condujo a una interpretación similar de las transformaciones ocurridas en el sistema internacional. Como consecuencia, las políticas exteriores de Argentina y Brasil fueron menos convergentes que durante la última etapa de la Guerra Fría. A partir de 1989, el cambio en la estructura de poder mundial dio lugar a percepciones divergentes sobre sus costos y beneficios, que generaron una nueva fuente de tensión en las relaciones intra-regionales.

En este caso resulta apropiada la distinción "cualitativo-cuantitativo" utilizada para interpretar el nuevo orden internacional. Como señalan Holm y Sorensen existen dos interpretaciones respecto de las recientes transformaciones globales. Una considera que hubo un cambio cualitativo en la política internacional, mientras que la otra disminuye el alcance y el nivel de las transformaciones ocurridas sosteniendo que "...el fin de la guerra fría sólo significa cambios en la distribución de poder dentro de un sistema

anárquico de Estados...".²⁸ Argentina, y Chile en cierto grado, han reformulado sus políticas exteriores a partir de la percepción de un mundo notoriamente diferente al de la guerra fría. Ambos países se han convertido en fuertes defensores de iniciativas multilaterales que propicien nuevas condiciones de gobernabilidad regional. Estas iniciativas promovidas en nombre de un mayor institucionalismo regional están al mismo tiempo orientadas a fortalecer los vínculos políticos con Estados Unidos. Brasil, por su parte, reconoce los cambios provocados por el fin de la guerra fría aunque está más preocupado por la distribución de poder que aún prevalece en la sociedad internacional.

La política exterior de Argentina ha seguido premisas muy diferentes durante los períodos de transición y consolidación democrática. El gobierno de Menem percibió el fin del sistema bipolar como una oportunidad para redefinir objetivos de política internacional. Entre los nuevos objetivos se destaca la búsqueda de una relación más estrecha con Estados Unidos. Tanto las decisiones de política exterior como de la política de seguridad han estado fuertemente influenciadas por esta premisa. Esto explica la decisión argentina de apoyar a Estados Unidos en numerosas iniciativas multilaterales y unilaterales así como su interés de establecer un vínculo con la OTAN²⁹. En diferentes ocasiones esta orientación pro-estadounidense distanció a Argentina del resto de América Latina, particularmente en asuntos de seguridad. Ejemplos en este sentido han sido el respaldo argentino contra la intervención militar en Haití y a la exclusión de Cuba del Sistema Interamericano.

Igual que en el período de gobierno de Alfonsín, las relaciones exteriores del gobierno de Menem han sido conducidas por un canciller ajeno al cuerpo diplomático, operando con el apoyo de asesores de confianza, diplomáticos profesionales y aliados políticos. Además, como ocurrió durante la transición democrática, la política internacional de Argentina ha sido identificada como una política partidaria. Sin embargo, a diferencia de Alfonsín, Menem ha abandonado las tradicionales premisas de política exterior de su

28 Ver Hans Holm y Georg Sorensen, **Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War**, Boulder: Westview Press, 1995.

29 Ver Carlos Escudé y Andrés Fontana, "Divergencias estratégicas en el Cono Sur. Las políticas de seguridad de la Argentina frente a las de Brasil y Chile", en **Documento de Trabajo Universidad Torcuato Di Tella**, N° 20, Buenos Aires, 1995.

partido. En lo referente a las cuestiones de seguridad, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha contado con la colaboración del Ministerio de Defensa, aunque el entendimiento entre ambas agencias gubernamentales no fue siempre fácil. La cuestión más importante compartida por ambos Ministerios ha sido la participación de Argentina en operaciones de paz de la ONU.

En Brasil, la política exterior y la de seguridad internacional se han desarrollado de modo diferente de las de Argentina. El tratamiento de los asuntos internacionales de Brasil ha sido fundamentalmente el resultado de una compleja interacción entre determinantes externos y las percepciones e intereses internos. Aunque ocasionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores ha estado dirigido por funcionarios no diplomáticos, la corporación diplomática logró preservar su influencia y legitimidad como el principal actor en la toma de decisiones de política exterior. El protagonismo de Itamaraty se ha apoyado en un sistema de creencias que ha caracterizado la política exterior de Brasil desde mediados de los años setenta.³⁰ En los últimos años Itamaraty logró conservar un importante nivel de autonomía al tiempo que expandió gradualmente su interacción con grupos societales y otras agencias gubernamentales.

Aunque breve y desafortunado, el gobierno de Collor tuvo un impacto importante sobre las elites económicas y políticas de Brasil que quebró el sistema de creencias de Itamaraty.³¹ Durante el gobierno de Collor se dieron los primeros pasos destinados a establecer una relación cooperativa con Estados Unidos que conllevaba cambios significativos en las políticas de seguridad internacional. De esta manera se alcanzaron compromisos de no

30 Para examinar la importancia de las ideas en estrategias gubernamentales y la influencia de los sistemas de creencias sobre la política exterior, ver Judith Goldstein y Robert O. Keohane, **Ideas and Foreign Policy**, Ithaca: Cornell Univ. Press, 1993.

31 Para una evaluación general de la política exterior de Collor de Mello, ver Ademair Seabra de Cruz Jr.; Antonio Ricardo Cavalcante y Luiz Pedone, "Brazil's Foreign Policy under Collor", en **Journal of Inter-American Studies and World Affairs**, Vol. 35, N.1. 1993. Ver también Mónica Hirst y Leticia Pinheiro, "A política externa do Brasil em dois tempos", en **Revista Brasileira de Política Internacional**, Año 38, Nº 1, 1995.

proliferación nuclear sin precedentes que tuvieron un impacto significativo sobre la política regional.³²

Pero desde la Guerra del Golfo, los cambios introducidos en materia de seguridad internacional evolucionaron muy lentamente. A partir de entonces, la política exterior de Brasil inició un proceso de reacomodamiento en el cual las transformaciones estratégicas globales repercutieron pero no lograron alterar la esencia de la política exterior brasileña. No obstante, los cambios impulsados por el gobierno de Collor debilitaron el sistema de creencias de Itamaraty y estimularon un debate inusual entre los diplomáticos brasileños que condujo a una diferenciación de percepciones en el ámbito diplomático, mostrando al mismo tiempo que Itamaraty ya no era más una agencia aislada de la política interna.³³

La política exterior brasileña del gobierno de Itamar Franco sufrió un proceso de ajuste, influido por dos factores: primero, el impacto positivo de las medidas de estabilización económica sobre los asuntos internacionales del país; segundo, el restablecimiento de la creencia que la continuidad y el consenso eran esenciales para lograr credibilidad internacional. Por ello, las nuevas prioridades de política exterior y las percepciones de Brasil respecto del nuevo orden mundial fueron gradualmente ajustadas. Las prioridades de la política exterior brasileña eran: la participación activa en el MERCOSUR, la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), relaciones estrechas con otras potencias regionales (China, India y Rusia) y una relación menos conflictiva con Estados Unidos.

Desde la asunción del Presidente Cardoso, la política exterior de Brasil se ha vuelto menos hostil a la idea de un cambio cualitativo en la política mundial. Cardoso, ex-Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Itamar Franco, ha demostrado su intención de mantener la preeminencia de Itamaraty en la formulación e implementación de la política exterior del país, pero sumando su liderazgo personal en la conducción de los asuntos interna-

32 Las principales decisiones en este caso fueron: la negociación de un acuerdo de salvaguardas nucleares completas con Argentina, la revisión para la aplicación completa del Tratado de Tlatelolco y la preparación de un proyecto de ley para el control de exportaciones de armas y de tecnología sensitiva.

33 Ver Maria Regina Soares de Lima, "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", en **América Latina/ Internacional**, Vol. 1, N° 2, 1994. Ver también Paulo Nogueira Batista, "A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso", en **Política Externa**, Vol. 1, N° 4, 1993.

cionales de Brasil. De acuerdo con su visión, la política internacional de Brasil debe apoyarse en cuatro alianzas estratégicas, con: Estados Unidos, Argentina, Alemania y Japón.

Pese a haber admitido cambios importantes en el sistema internacional, los ejecutores de la política exterior de Brasil han sido renuentes a adherir a un enfoque globalista de la política mundial. Algunos diplomáticos brasileños han sostenido que esta no es una era global, sino una era de *exclusión* y de concentración de poder, con tensiones crecientes entre Norte y Sur.³⁴ Al mismo tiempo, un sector relevante en Itamaraty cree que Brasil debe reemplazar su postura defensiva por una posición ofensiva positiva en la cual la idea de *inclusión* debería estar vinculada con una reforma plena de las instituciones internacionales.

En este contexto, Brasil ha flexibilizado su discurso oficial sobre las tensiones Norte-Sur, buscando desempeñar el rol de un "constructor de consenso" entre ambos extremos de la comunidad internacional³⁵. Desde esta perspectiva, Brasil lleva adelante una campaña para lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. La candidatura brasileña se basa en la idea de que el Consejo de Seguridad de la ONU debe poseer una representación más equitativa del Norte y del Sur para aumentar su legitimidad y eficacia en los asuntos mundiales. El ajuste gradual de las premisas de la política exterior de Brasil ha sido particularmente complejo en los asuntos de seguridad internacional. Simultáneamente expuesta a presiones internas y externas, la seguridad internacional es el terreno más sensible de la agenda externa de Brasil.

En el frente internacional, la principal fuente de tensión reside en las diferencias entre Estados Unidos y Brasil, especialmente las concernientes a tecnología sensible. Luego de haber expandido sus compromisos regionales en relación con los regímenes de no proliferación, el actual gobierno brasileño logró la aprobación de una ley, por parte del Congreso, para controlar las exportaciones de tecnología sensible. Este hecho permitió la adhesión de Brasil al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR), una decisión impulsada por el gobierno de Cardoso. En cuanto a la

34 Ver Carlos Augusto Santos Neves, "O Brasil e o futuro: linhas para uma presença do Brasil na vida internacional", en **Política Externa**, Vol. 1, Nº 4, 1993.

35 James Hoge, "Cardoso's Brazilian Dreams", en **Foreign Affairs**, julio-agosto, 1995, p. 68.

adhesión al Tratado de No Proliferación (TNP), esta es considerada innecesaria por el gobierno brasileño por haber firmado previamente el Tratado Nuclear Cuadripartito con Argentina y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). Entre tanto, Brasil continua reclamando el derecho para acceder a tecnología misilística con fines pacíficos "...porque esta representa la vanguardia de la ciencia y la tecnología".³⁶ Pero el gobierno de Estados Unidos y la opinión pública internacional observan los programas de tecnología dual de los países del Tercer Mundo con gran desconfianza.

Las diferencias entre Brasil y Estados Unidos respecto de los asuntos de seguridad se han manifestado también en el contexto interamericano dado que Brasil se ha resistido a ampliar los conceptos de la agenda de seguridad regional y global para incluir las llamadas amenazas no militares. Ello explica la oposición brasileña al fortalecimiento de un sesgo intervencionista prodemocrático en la OEA.

En el frente interno, las políticas de seguridad internacional de Brasil se ven condicionadas por las presiones y los intereses de los militares. El nacionalismo continúa siendo una fuente importante de cohesión dentro de las fuerzas armadas brasileñas, producto de la valorización de los atributos geoestratégicos del país y del temor de una mayor presencia militar de Estados Unidos en Sudamérica. Este temor se acrecentó con las operaciones militares estadounidenses vinculadas a la lucha contra el narcotráfico en la región y al establecimiento de bases de radares de Estados Unidos en otros países amazónicos. Desde la perspectiva militar brasileña, pese a que la asimetría de poder y las diferentes percepciones de amenazas han afectado las relaciones con Estados Unidos, la historia y la tradición imponen un *modus vivendi* con el "gigante del norte".³⁷

Respecto de los asuntos mundiales, el pensamiento militar brasileño percibe el antagonismo Norte-Sur como la contradicción global predominante en el nuevo orden internacional. En este sentido, existe particular preocupación sobre las dificultades para acceder a la tecnología de punta de los países industrializados, afirmando que existiría un "cartel del conocimiento" en la política

36 Ibid., p. 68.

37 Gleuber Vieira, "La variable estratégica en el proceso de constitución del MERCOSUR", en **Seguridad Estratégica Regional 2000**, N. 5, marzo, 1994, p. 10.

mundial.³⁸ Este tipo de percepciones no ha impedido que las fuerzas armadas brasileñas ampliasen su participación en las misiones de paz de la ONU.³⁹ La participación de oficiales brasileños en las fuerzas de paz de la ONU se ha vuelto particularmente importante en países africanos de habla portuguesa (Angola y Mozambique) con los cuales existe una familiaridad cultural y lingüística, profundizada a partir de los años setenta con una presencia diplomática y económica significativa.

En los círculos militares brasileños existe una preocupación por la internacionalización de las políticas ambientales y su inclusión en la nueva agenda de seguridad global. Los militares tienden a interpretar los enfoques globalistas que consideran a la región amazónica como una fuente de preocupación ecológica global, como un intento de recortar la soberanía de Brasil sobre dicho territorio. En realidad, el tema amazónico se ha vuelto un tema extremadamente complejo en la política interna brasileña, abarcando un conjunto diversificado de actores gubernamentales y no gubernamentales.

Luego del fracaso del programa Calha Norte impulsado por las fuerzas armadas a mediados de los años ochenta con el fin de expandir la presencia militar en esta área, los militares pretenden establecer un amplio sistema de monitoreo y comunicación que incluye la instalación de gran cantidad de radares, satélites y sensores aéreos. Bajo la denominación de SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonia), este programa ha sido considerado una reacción contra la idea de una 'internacionalización' de la Amazonia. Previsto para ser instalado en siete años, este sistema pretende: controlar el tráfico de drogas y las actividades de contrabando fronterizas, supervisar la seguridad de las poblaciones indígenas, preservar los recursos ambientales, y asegurar una presencia más efectiva en un área de cinco millones de kms. de fronteras abiertas.

Aunque surgió claramente como una iniciativa militar, el SIVAM refleja el interés de sectores políticos y gubernamentales sobre la

38 Ibid. p. 9.

39 Brasil participó en la Misión de Observadores de la ONU en El Salvador (ONUSAL), en la Misión de Observadores en Mozambique (ONUMOZ) y la Misión de ONU en Angola (UNAVEM). Hasta diciembre de 1994, sólo 150 oficiales brasileños participaron en misiones de paz, un monto más bajo que Argentina (1300) y Uruguay (930). En 1995 sin embargo, Brasil envió 1000 oficiales para participar de la misión de la ONU en Angola.

necesidad de una integración más efectiva entre el territorio de la Amazonia y el resto del país. Por esta razón, el programa forma parte de un proyecto más amplio llamado SIPAN (Sistema de Protección de la Amazonia) que involucra a las fuerzas armadas, la Secretaría de Asuntos Estratégicos, la Policía Federal, el Ministerio de Recursos Ambientales y la Fundación Indígena Nacional. Para Itamaraty, la creciente importancia de la región amazónica en la política interna ha sido una motivación importante para la profundización de los vínculos políticos y económicos con otros vecinos amazónicos, en especial con Venezuela.

En el caso de Chile, existe una clara distinción entre la política exterior y la política de seguridad internacional que resulta de las tensiones en las relaciones cívico-militares. En tanto que el Ministerio de Relaciones Exteriores apoya todas las iniciativas destinadas a fortalecer los regímenes y las instituciones multilaterales, las autoridades militares defienden una postura más prudente *vis-a-vis* la política mundial, buscando preservar un margen de maniobra para desarrollar proyectos autónomos. Desde la perspectiva militar chilena, el estado-nación es todavía un concepto esencial y, por lo tanto, la seguridad internacional debe estar estrechamente asociada con la política de defensa nacional. Con respecto a los asuntos de seguridad internacional, Chile ha participado en regímenes regionales de no proliferación, pero se ha resistido a adherir al TNP y a participar plenamente en misiones de paz de la ONU.

En política exterior, Chile ha adoptado un enfoque globalista que reconoce la creciente importancia de las amenazas no militares, y la diplomacia chilena ha sido activa en promover la flexibilización del principio de la soberanía nacional frente a situaciones en las que la democracia y los derechos humanos se encuentran amenazados. Al respecto, cabe mencionar que el gobierno chileno fue uno de los principales impulsores de la resolución 1080 de la OEA que propugna una respuesta conjunta de los países del hemisferio ante una alteración del orden institucional en algún país miembro.

4. La dimensión regional

La combinación de los diferentes tipos de relaciones cívico-militares junto con las premisas de política exterior es crucial para comprender el desarrollo reciente de la política de seguridad

regional en el Cono Sur. Como se señaló previamente, aunque la democratización ha sido una experiencia compartida en el área, no condujo a la formación de una comunidad pluralista de seguridad.⁴⁰ La democratización y las iniciativas de cooperación económica han permitido mejorar las condiciones de paz y seguridad de la región, pero no han conducido a un proceso de integración en el campo de la seguridad.

La cooperación regional en el campo de seguridad se ha tornado un *spill-around effect* de la expansión de los vínculos económicos entre los países del Cono Sur. Es decir, los acuerdos de integración intra-regional han dado lugar a un nuevo capítulo en la política de seguridad regional como parte de las externalidades producidas por la expansión de las relaciones económicas.

Al mismo tiempo, las diferencias previamente mencionadas respecto de la política interna e internacional acentúan un proceso de politización en el cual los vínculos entre poder y economía se han convertido en una cuestión central. Esta politización aunque se ha convertido ocasionalmente en un elemento perturbador en el proceso asociativo, no ha afectado las condiciones de paz y estabilidad en el Cono Sur. En este caso la existencia de regímenes democráticos y la creciente interdependencia entre los países de la región representan un elemento suficientemente poderoso para neutralizar el impacto de las diferencias políticas interestatales.

En cuanto a los pequeños Estados del Cono Sur, llama la atención la actuación contrastante de ambos países en la política de seguridad regional. Paraguay ha sido una fuente permanente de preocupación para Argentina y Brasil. Primero, a causa de la presencia dominante de los militares en la política interna y segundo, debido al involucramiento de las fuerzas armadas paraguayas en el narcotráfico. Uruguay, en cambio, no representa una amenaza para sus vecinos debido a su estabilidad política y al bajo perfil de sus fuerzas armadas en la política interna.

Argentina es el país que ha demostrado mayor interés en entrelazar la integración económica con la seguridad regional.

40 Este concepto fue desarrollado y aplicado por Karl Deutsh para caracterizar la integración y la cooperación en seguridad entre países de Europa Occidental. Ver Karl Deutsh et al, **Political Community and the North Atlantic Area**, Princeton: Princeton Univ. Press, 1957. Su aplicación para América del Sur fue analizada por Kalevi Holsti, "Analyzing an Anomaly: Conflict and Peace en South América", mimeo, British Columbia, 1994.

Desde principios de los años noventa se sostiene en los círculos académicos, militares y diplomáticos argentinos la idea de crear un sistema de seguridad para el Cono Sur. Este sistema incluiría: el establecimiento de un centro responsable de evitar conflictos subregionales, un centro de base de datos estratégicos, intercambio de tecnología militar, cooperación en la industria de armamentos, etc.⁴¹

La falta de progresos en este sentido incrementó las preocupaciones de Argentina por la posibilidad de un creciente desequilibrio militar entre este país y sus vecinos. Chile es el país que representa la mayor preocupación de Argentina debido a la continua política de producción y adquisición de armamentos y al mantenimiento de una política de defensa que implica hipótesis de conflicto con todos sus vecinos.

Con Brasil, en cambio, se considera que ya no existen más hipótesis de conflicto entre ambos países y, por lo tanto, debería desarrollarse gradualmente una alianza estratégica. Para ello se requiere, desde el punto de vista argentino, una reducción equilibrada de las armas convencionales así como también el establecimiento de un mecanismo permanente de intercambio de información sobre proyectos espaciales y misilísticos. Pese a no haber logrado ningún tipo de compromiso por parte de las fuerzas armadas de Brasil, los militares argentinos continúan impulsando programas de cooperación orientados a la consolidación de los vínculos en el campo de la seguridad con su contraparte brasileña. Si bien el actual desequilibrio con Brasil es percibido como una 'segunda mejor situación', los motivos subyacentes de la política de seguridad brasileña son reconocidos como legítimos, y no son considerados *per se* como amenazas para Argentina. También, se reconoce que los costos y los beneficios de las diferentes opciones en alianzas globales no son necesariamente los mismos para ambos países.

Con Chile existe una situación más compleja, debido a que las políticas de defensa chilenas no han descartado hipótesis de conflicto con su vecino transandino. Asimismo, el hecho de que las disputas limítrofes no hayan sido totalmente resueltas entre ambos

41 Ver Gustavo Druetta y Luis Tibiletti, "La Seguridad Estratégica Regional en el Cono Sur", en **Cambios Globales y América Latina. Algunos Temas de la Transición Estratégica**, Santiago: CLADDE/FLACSO, 1993.

países es un aspecto que preocupa a las autoridades militares y diplomáticas de Argentina.

Los militares chilenos han sido bastante menos entusiastas acerca de la integración regional y sus efectos de *spill-around* sobre políticas de seguridad que sus colegas de Argentina. La percepción dominante entre los militares chilenos, que cuentan con el apoyo de algunos sectores civiles, es que los Estados tienen intereses diferentes que limitan la complementación y cooperación regional.⁴² De este modo, el establecimiento de relaciones cooperativas en el área de seguridad con países vecinos se encuentra condicionado por las políticas de defensa nacional. Paradójicamente, esta percepción sobre el Estado-nación de los militares chilenos debe coexistir con decisiones de política exterior adoptados por la Cancillería que favorecen la seguridad cooperativa en el ámbito hemisférico.

Para Brasil, el Cono Sur es parte de una agenda de seguridad global y regional más amplia. En primer lugar, desde que Brasil abandonó el alineamiento militar con Estados Unidos a mediados de los años setenta, Argentina se ha convertido en su socio más importante en materia de cooperación de seguridad bilateral. Esta cooperación no sólo ha intensificado las condiciones de paz y estabilidad en Sudamérica sino que ha servido para fortalecer la credibilidad de Brasil ante la comunidad internacional. En segundo lugar, la cooperación con Argentina ha permitido a Brasil consolidar un clima pacífico en sus fronteras del sur de modo de poder afrontar las amenazas a la seguridad que se presentan a lo largo de las fronteras del norte del país.⁴³ La problemática situación en la Amazonia, junto con las inquietudes originadas por los nuevos enfoques globales sobre medio ambiente, han desplazado los intereses de los militares brasileños desde la frontera Sur a la del Norte.

Pero las diferencias entre las opciones de política exterior y de seguridad de Argentina y Brasil a partir de los años noventa introdujeron un nuevo elemento de preocupación en el ambiente diplomático y militar de Brasil. La principal inquietud es que Argentina llegue demasiado lejos en su política de desarme

42 Claudio Fuentes, "El Mundo desde Chile", en **Seguridad Estratégica Regional 2000**, Nº 7, marzo, 1995, p.70.

43 Thomaz Guedes da Costa, "Bases de la postura estratégica de los países sudamericanos en la década del noventa", en **Cambios Globales y América Latina**, Santiago: CLADDE/FLACSO, 1993, p. 81.

unilateral, generando una situación inconveniente de desequilibrio en el área que obligue a sus vecinos a seguir el mismo camino. Si bien Brasil se solidarizó con Argentina en la Guerra de Malvinas, la derrota del régimen militar argentino fue un alivio dado que afectó la capacidad ofensiva del país. La actitud beligerante de Argentina en los años setenta provocó gran preocupación en el Cono Sur. En este cuadro, el fin de las políticas militaristas de Argentina en la región fueron *per se* un factor favorable para las condiciones de paz en el área.⁴⁴

En el contexto de las relaciones argentino-brasileñas ocurre con frecuencia que sectores de las elites políticas y económicas de un lado se identifican con preferencias gubernamentales y/o societales predominantes en el otro país. Actualmente, ciertos sectores de Argentina que se identifican con las opciones económicas y de seguridad internacional de Brasil aprueban relaciones económicas más estrechas con Brasil buscando simultáneamente legitimar la misma clase de políticas en su país.⁴⁵ En otras palabras, el apoyo al establecimiento de relaciones más estrechas con Brasil en cuestiones económicas y de seguridad obedece a un interés por continuar con los programas de tecnología militar y adoptar una política de seguridad internacional más independiente *vis-a-vis* Estados Unidos.⁴⁶ Es decir, la cooperación Argentina-Brasil en el campo de la seguridad podría ser útil para evitar un desmantelamiento aún mayor de la industria militar argentina.

No obstante, más allá de las inquietudes sobre las opciones de seguridad nacional e internacional de Argentina, ciertos sectores de las fuerzas armadas brasileñas perciben la falta de convergencia entre las políticas exteriores de ambos países como un

44 Ver Kalevi Holsti, *op.cit.*, 1994.

45 Ver Monica Hirst, **A Reação do Empresariado Argentino diante da Formação do Mercosul**, Brasilia: IPEA, 1994.

46 Siguiendo esta lógica, cuando el gobierno argentino inició la acción militar para recuperar las islas del Atlántico Sur, ciertos sectores del gobierno y la sociedad de Brasil apoyaron a Argentina no sólo porque reconocían los legítimos derechos de este país sobre las islas sino también porque sentían admiración por la audacia de su vecino. Un situación similar se produjo cuando Brasil rompió relaciones con las potencias del Eje en 1942 y Argentina se mantuvo neutral. Respecto de las políticas económicas, cuando el programa de estabilización implementado por Domingo Cavallo comenzó a mostrar resultados positivos, diferentes sectores de las elites brasileñas tenían la esperanza de que Brasil copiara la misma fórmula.

impedimento para la expansión de la cooperación militar.⁴⁷ Los militares brasileños reconocen, sin embargo, que la cooperación en seguridad será una consecuencia natural y necesaria de la integración económica regional.⁴⁸ En este contexto, Brasil busca 'desdramatizar' las divergencias en las políticas exteriores de ambos países para poder construir una agenda positiva que se extienda más allá de las iniciativas de integración económica.

Cabe mencionar que la discusión en torno de la posibilidad de Brasil de asumir el status de potencia regional se ha entrelazado, en parte, con las diferencias entre las políticas exteriores de Argentina y Brasil. Si bien reconoce su importancia regional, Brasil, ha renunciado explícitamente a toda clase de pretensión hegemónica.⁴⁹ Pero la creciente presencia económica y diplomática de Brasil en Sudamérica, junto a la posibilidad de acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU tendrán una repercusión inevitable sobre la política regional. Brasil deberá evitar una politización negativa al respecto, particularmente en Argentina.

Las relaciones con Argentina y con Estados Unidos deberán ocupar un lugar prioritario en las estrategias de largo plazo de Brasil. A fin de progresar en ambas direcciones se tornó necesario evitar la triangulación de las relaciones Argentina-Brasil-Estados Unidos. Este hecho se vio favorecido por un mayor acercamiento entre Brasil y Estados Unidos, especialmente desde la asunción del Presidente Cardoso. Una señal positiva en esta dirección, en el ámbito de la seguridad, se observó en el Encuentro de los Ministros de Defensa sobre Seguridad Hemisférica celebrado a mediados de 1995 en Williamsburg. Las previas expectativas de crear un régimen de seguridad hemisférica y compromisos de acción colectiva han disminuido, priorizándose, en cambio, medidas de confianza mutua e iniciativas de cooperación. Se debe mencionar también que Brasil se ha tornado más cooperativo en relación con cuestiones de la agenda interamericana, especialmente aquellas relacionadas con derechos humanos y con el perfeccionamiento de las condiciones sociales y políticas de la democracia.

47 Ver Thomaz Guedes da Costa, *op.cit.*, 1993.

48 Ver Gleuber Vieira, *op.cit.*, 1994.

49 James Hoge, *op.cit.*, 1995, p. 66.

5. Consideraciones finales

¿Ha llegado el momento para la creación de una comunidad de seguridad pluralista en el Cono Sur?

A pesar de la desarticulación de hipótesis de conflicto en los últimos diez años y de una interacción intergubernamental e intersocietal sin precedentes, todavía queda un largo camino por delante para lograr una integración en el ámbito de seguridad. Este será, sin duda, un camino accidentado que dependerá de la evolución de los contextos interno, internacional y regional.

La democratización es una condición importante pero no suficiente para profundizar la cooperación en seguridad en el Cono Sur. Los diferentes patrones de relación cívico-militar que se han observado durante la consolidación democrática no han contribuido a desarrollar una identidad común ni una misión compartida entre las fuerzas armadas de la región. Estos hechos demuestran las dificultades para avanzar hacia una integración política y de seguridad en el corto y el mediano plazo.

Sin embargo, al constituir una zona "sin guerras" y un área estratégica marginal en los temas globales, las diferencias en política exterior no adquieren un sentido trascendente para la seguridad regional.⁵⁰ Las medidas de confianza mutua, las negociaciones de no proliferación nuclear entre Argentina y Brasil iniciadas a mediados de los ochenta -consideradas hoy en día como un ejemplo de zonas libres de armas nucleares- y la democratización -que ha intensificado el uso de mecanismos de acuerdo pacíficos fortaleciendo las bases de la 'cultura' del legalismo de esta región- han consolidado las bases para la paz y la estabilidad inter-estatal en el Cono Sur.⁵¹ En realidad, si bien la cooperación en temas de seguridad y la democratización no han conducido a la integración en el área de seguridad han sido efectivas en disminuir la desconfianza y la animosidad previas

50 Según Holsti, zonas "sin guerra" son aquellas "...en las cuales la posibilidad de conflicto armado ha sido reducido a casi cero". Ver Kalevi Holsti, *op.cit.*, 1994, p.12.

51 Holsti sugiere que la tradición diplomática legalista de Sudamérica podría sustituir la falta de otras doctrinas tales como 'el destino manifiesto', 'la misión civilizadora', 'la revolución mundial', o 'el anti-comunismo'. En consecuencia "...el legalismo ayuda a establecer el valor, la reputación y el prestigio de pequeños países en la periferia del sistema internacional". Ver Kalevi Holsti, *op.cit.*, 1994, p.33.

entre los Estados del Cono Sur -especialmente entre Argentina, Brasil y Uruguay.

Dada la menor convergencia en política exterior, los factores económicos se han convertido en la fuente más importante para la identificación de intereses comunes en el Cono Sur. La nueva realidad económica que caracteriza a la región, basada en la combinación de reformas unilaterales de corte liberal con negociaciones minilaterales, ha favorecido una profundización de la integración subregional. La existencia de valores compartidos e intereses comunes ha intensificado el comercio intra-regional y el flujo de inversiones, generando interacciones transfronterizas sin precedentes. El MERCOSUR contribuyó al abandono de las tradicionales estrategias económicas defensivas y expandió la interdependencia económica entre sus Estados miembros. Poco a poco, el MERCOSUR se transforma en un elemento de identidad para los países del Cono Sur.

Por su parte, Chile, un observador de este proceso, ha intensificado los vínculos económicos con todos los países de la subregión. Entre otros motivos, cabe señalar que la cautelosa postura chilena ha estado supeditada a sus opciones económicas extra-regionales -particularmente con Estados Unidos.⁵² Con un inevitable efecto fragmentador, las estrategias económica y de defensa chilenas han evitado hasta el presente compromisos permanentes con los restantes países de la región.

En los círculos diplomáticos y militares argentinos y brasileños existe consenso acerca de que las diferencias políticas bilaterales no afectan *per se* a la integración regional. Sin embargo, se trata de un aspecto que contamina el ambiente político y que puede llegar a ser manipulado por fuerzas anti-integracionistas que provoquen una politización negativa en momentos de negociaciones difíciles. Dado que el MERCOSUR carece de instituciones sólidas tales circunstancias podrían afectar las relaciones bilaterales, ya no como consecuencia de disputas concretas sino causada por la falta de tolerancia recíproca y por un vínculo negativo entre poder y economía.

52 Chile se ha resistido a ingresar en el MERCOSUR como miembro pleno por varias razones: no desea atar su estructura arancelaria a un Arancel Externo Común subregional más alto; teme que un incremento significativo del comercio con otros países del Cono Sur pudiera generar vulnerabilidad e inestabilidad en su economía, y el sector agricultor chileno se vería inevitablemente afectado por la competencia de los productos primarios de Argentina.

La falta de tolerancia mutua puede dañar las relaciones interdemocráticas y afectar la credibilidad de las políticas exteriores en la pos guerra fría. Por eso, la madurez política para tratar los particularismos de la historia, la cultura y las realidades domésticas será una condición *sine qua non* para un proceso de integración regional exitoso. Dado que probablemente persistirán visiones diferentes del mundo, la coexistencia pacífica podría llegar a ser, en el futuro cercano, una segunda mejor solución en las cuestiones de política y estrategia internacional. En este caso, el entorno político del MERCOSUR favorecerá un movimiento gradual desde una politización estéril hacia la formación de una comunidad de seguridad regional.

