

Integración regional y seguridad internacional: el caso Mercosur

Monica Hirst

La transposición de la cooperación económica para los planos de la política externa y de defensa es reconocidamente un proceso lento y complejo. La idea de que existe una natural vinculación entre la integración económica y la cooperación en políticas de defensa puede implicar dos tipos de dinámicas asociativas:

- Un proceso de asociación en condiciones asimétricas en la cual la expansión está subordinada a la proyección del poder hegemónico. En este caso, se contemplaría la formación de una área de influencia «positiva» basada en una división del trabajo, en la cual se compatibilizan intereses y responsabilidades. Esta opción implica la formación de una área de influencia donde los intereses, aunque de pesos diferenciados, son acordados a partir de la lógica de subordinación con preponderancia de una única potencia¹.
- Un proceso asociativo simétrico que involucre intereses económico-comerciales y de seguridad. En este caso, las premisas de una paz interdemocrática crean una articulación entre formas democráticas de gobierno, integración económica y políticas de seguridad convergentes. Esta opción conduciría a la formación de una comunidad pluralista de seguridad, donde la posibilidad de conflictos militares se reducen a cero. En este caso los conflictos interestatales se tornan impensables, al mismo tiempo que las normas y valores comunes son acompañados por dinámicas de creciente interdependencia².

Una de las consecuencias del fin del orden bipolar fue la erosión de la frontera entre integración económica y cooperación en seguridad. La superación de la tradicional jerarquización entre la «alta» y la «baja política» permite la liberalización de fuerzas que habían previamente privilegiado la vinculación de las políticas de defensa a los rígidos esquemas de la guerra fría.

En el ámbito europeo, el espejismo entre la expansión de la membresía de la OTAN y de la CEE ilustran la articulación entre dinámicas anteriormente no-vinculadas. El fin de la guerra fría marca el inicio de un nuevo capítulo en las relaciones intraeuropeas en el cual sobresale la reunificación alemana, la desaparición del bloque soviético y la ampliación del mercado común. Este nuevo escenario, al mismo tiempo que coloca en cuestión la funcionalidad de la OTAN, le otorga un nuevo tipo de vínculo con el proceso asociativo regional. Simultáneamente, la

¹ Hedley Bull (1977), pp. 200-231.

² El concepto de comunidad pluralista de seguridad fue utilizado por Karl Deutsch (1957) y retomado por Kalevi Holsti (1996).

necesaria compatibilización del liderazgo estratégico-militar de los Estados Unidos con el proceso expansivo europeo, introdujo un nuevo conjunto de desafíos para las políticas exteriores de la región.

El surgimiento de nuevas formas de vinculación entre los intereses económicos y políticos de seguridad en procesos de regionalización no ocurren solamente en el mundo europeo y su eje atlántico. También en el espacio americano surgieron nuevos puentes entre la integración económica y la cooperación en seguridad. Menos referida a una extendida agenda multilateral liderada por los Estados Unidos, esta conexión pasó a operar en el ámbito de dinámicas concretas de regionalización. Un diálogo sin precedentes se ha iniciado entre México y los Estados Unidos que condujo a la negociación de un acuerdo de cooperación en cuestiones de seguridad en 1996³. En América Central, después de muchos años de guerra, se observan desarrollos similares. Mientras los compromisos políticos hacia la democracia y la paz fueron un punto de partida para revivir antiguas vocaciones asociativas en la área, el incremento de las medidas de construcción de confianza fue consecuencia de la expansión del mutualismo intraregional, recuperado a partir de la reactivación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Expectativas similares fueron suscitadas desde los primeros momentos del lanzamiento de una nueva agenda hemisférica en la Cumbre Presidencial de Miami en 1994. Si bien la creación de una zona de libre comercio ocupa un lugar prioritario, se buscó, principalmente por parte de los Estados Unidos, la inclusión de temas de seguridad orientados a la creación de mecanismos hemisféricos de seguridad cooperativa. La resistencia manifestada por muchos gobiernos latinoamericanos llevó a la construcción de una vía paralela de discusión en el ámbito americano, vigente desde 1994, con la realización de las cumbres de Defensa.

En el espacio sudamericano, el Mercosur fue lanzado como un proceso asociativo de naturaleza esencialmente económico-comercial. Paralelamente, la ola de democratización experimentada en la región en la última década y media, alentó cambios en los conceptos y las prácticas de seguridad dentro y entre los Estados del Mercosur. La existencia de valores políticos y desafíos económicos comunes contribuyó a poner fin a disputas y rivalidades que, en el pasado, habían entorpecido las iniciativas de cooperación regional en esta subregión. 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. Algunos analistas consideraron apropiado utilizar el enfoque de la paz interdemocrática de inspiración *kantiana* para explicar los nuevos emprendimientos cooperativos en la región, particularmente los acuerdos entre Argentina y

³ Michael Dziedzic (1996).

Brasil⁴. No obstante, la paz interdemocrática es aún un concepto ambiguo para los países del Mercosur.

Las negociaciones intraregionales más importantes, en las que estuvieron involucrados intereses estratégicos y disputas territoriales, se iniciaron durante el último período de vigencia de gobiernos militares⁵. Posteriormente, 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 integraron una única estrategia⁶. 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 intraregionales.

Además de los aspectos vinculados a los cambios producidos en las relaciones intra-regionales es necesario tener en cuenta la baja relevancia estratégica del Mercosur. A diferencia de otras subregiones en el mundo y aún en América Latina, el Cono Sur no enfrenta amenazas regionales o extraregionales que pongan en riesgo su seguridad y no convive con conflictos étnicos o religiosos como Europa Central u otras áreas del Tercer Mundo. Esta subregión tampoco ha sido considerada una área prioritaria para las grandes potencias – especialmente para los Estados Unidos – y con toda probabilidad continuará ocupando esta posición. Aunque la marginación estratégica tenga sus desventajas, ella ha reducido el impacto de las diferencias intraregionales en políticas de seguridad. La reciente exacerbabción del conflicto India-Pakistán es una clara evidencia del riesgo producido por rivalidades interestatales⁷.

Los primeros años del Mercosur coincidieron con un período de desencuentros entre sus principales socios en la área de la seguridad internacional. No obstante, estas diferencias no impidieron la implementación de medidas de confianza únicas – como el Acuerdo Cuatripartito de Salvaguardas Nucleares – que indicaron el interés de Argentina y Brasil de abandonaren previas hipótesis de conflicto. Si bien la simultaneidad de políticas cooperativas con posiciones disociadas en el ámbito de las políticas externas y de defensa, en ningún momento comprometió la expansión del Mercosur, tornó más complejo el proceso asociativo. Este capítulo procurará

⁴ Philippe Schmitter (1991). Para un análisis general de la teoría del internacionalismo liberal de Kant, véase Michael Doyle (1983).

⁵ Los ejemplos más relevantes son el Tratado Itaipú-Corpus (1979) y el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile (1985).

⁶ El Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) de Argentina y Brasil abarcó un conjunto de acuerdos en el campo económico (incluyendo trigo, abastecimiento alimentario, comercio, bienes de capital, 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.

abordar los elementos que condicionan esta complejidad como también cuáles son sus consecuencias más inmediatas en el espacio regional. Aunque Chile no sea miembro pleno del Mercosur, la evolución de su política de seguridad deberá también ser incluida en este análisis, en vista del impacto que ella ha tenido sobre la dinámica de la seguridad en el Cono Sur. Se parte del supuesto que es necesario articular los factores internos (vinculados a dinámicas nacionales de relaciones cívico-militares) con el impacto producido por las nuevas circunstancias internacionales posteriores a la disolución del orden bipolar.

Los condicionantes nacionales

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 defensa en la región. Aunque 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 formulas de transición y cambios introducidos en los respectivos 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.

Aunque Uruguay y Paraguay juegan un rol menor en las políticas de seguridad del Mercosur, es importante subrayar ciertos aspectos vinculados a los desarrollos recientes de 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, y sus fuerzas armadas han logrado preservar una función institucional con interferencia limitada en la política interna⁷. El principal problema de los militares de este país reside en sus limitados recursos económicos para consolidar una misión institucional. Los recortes presupuestarios restringieron las actividades de todos los sectores de las fuerzas armadas uruguayas, imponiendo mayores reducciones de personal de alto rango y de adquisiciones de nuevo equipamiento⁹. En el caso de Paraguay, en cambio, subsiste cierta tensión e incertidumbre en las relaciones cívico-militares, dado que la absorción por parte de las fuerzas armadas de los valores democráticos ha sido lenta y limitada. La realidad paraguaya presenta un cuadro particularmente complejo, dado que se han logrado pocos progresos en reducir el poder político y las prerrogativas de las Fuerzas Armadas.

⁷ Monica Hirst, «La India y Pakistán deberían aprender del Brasil y la Argentina». In *Diario Perfil*, 23.5.1998, p. 6.

⁸ Charles Gillespie (1989).

⁹ Juan Rial (1993).

En Chile, las relaciones cívico-militares constituyen un capítulo no resuelto en 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 que acordaron 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. Sigue inalterable el control absoluto de los militares sobre las industrias de armamentos y la política de defensa. El clima de tensión en el ámbito político se ha profundizado a partir de la controvertida asunción del ex-Presidente Augusto Pinochet como senador vitalicio, haciendo uso de las facultades declaradas en la constitución de 1980.

Argentina representa la experiencia más efectiva de subordinación militar al control civil durante la etapa de consolidación democrática. Cabe destacar en este caso que el fracaso de las rebeliones militares de fines de los ochenta acentuó la pérdida de prestigio 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 Carlos Menem. Tres factores influyeron 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 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 nacional.

Brasil es un caso diferente de todos los anteriores. No constituye ni un ejemplo de cambio drástico como el argentino, ni uno de continuidad controvertida como el chileno. Hoy en día, las fuerzas armadas brasileñas son una corporación respetada, que ha adecuado sus prácticas políticas a las actuales reglas del juego democrático¹⁰. Los militares se han convertido en un actor político discreto que reacciona cuando percibe afectados sus intereses corporativos y lineamientos básicos de la política de defensa brasileña. El tema más sobresaliente en la agenda del formato institucional de las Fuerzas Armadas brasileñas bajo el régimen democrático ha sido el de la creación del Ministerio de Defensa. En discusión desde 1990, este tema se convirtió en una política de convencimiento gradualmente negociado entre la actual presidencia y la alta cúpula militar. La conexión entre la política internacional y los intereses de seguridad se tornó la principal función de la Secretaría de Asuntos Estratégicos. Desde el punto de vista doctrinario, el cambio más importante fue producido por la divulgación, en 1996, de la nueva política de defensa nacional en la cual se explicita el compromiso de las Fuerzas Armadas con

¹⁰ Para una visión del pensamiento pos-autoritario de los militares brasileños, véase Mário César Flores (1992).

el orden democrático. Esta política sugiere un cambio metodológico y de formulación política en la conducción de la preparación y empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas para la defensa y como instrumento de política externa.

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, los cambios producidos en el sistema internacional han influenciado de manera diferente las políticas de seguridad aplicadas al Mercosur.

Los condicionantes internacionales

El fin de la guerra fría introdujo importantes transformaciones en la vinculación entre las políticas externas y de defensa de Argentina y Brasil y, en menor grado, de Chile. En el caso chileno, 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 las iniciativas destinadas a fortalecer los regímenes multilaterales de seguridad y no proliferación, las autoridades militares defienden una postura más prudente *vis-a-vis* una agenda global en esta materia, buscando preservar un margen de maniobra para desarrollar proyectos autónomos de defensa. 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. 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 la desaparición de un mundo bipolar 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 orden internacional. El cambio en la estructura de poder mundial dio lugar a percepciones diferenciadas sobre sus costos y beneficios, abriéndose un nuevo desafío para la elaboración de estrategias apropiadas de inserción internacional.

La política exterior argentina ha seguido premisas muy diferentes durante el período de transición, que coincide con la última fase de la guerra fría y de la consolidación democrática. El gobierno de Menem percibió el fin del sistema bipolar como una oportunidad para redefinir prioridades de política internacional, destacándose la búsqueda de una relación más estrecha con los 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 de

Argentina de apoyar a los Estados Unidos en numerosas iniciativas multilaterales y unilaterales así como su interés de establecer un vínculo con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)¹¹. En diversas ocasiones, esta orientación pro-norteamericana distanció a este país del resto de América Latina, particularmente en asuntos de seguridad.

La alianza extra-OTAN entre los Estados Unidos y la Argentina fue otorgada en reconocimiento a su participación en las fuerzas de paz, particularmente en el conflicto del Golfo en 1991. Hasta mediados de 1997, el Departamento de Estado de Estados Unidos había decidido dar a la Argentina el *status* de «Aliado para la Paz». Era una categoría política nueva concedida a los países que, como la Argentina, habían contribuido en forma significativa a la política impulsada por Washington, a través de las fuerzas multinacionales de paz. Este *status* de «Aliado para la Paz» tendría las mismas implicancias que el «aliado extra-OTAN», que son: prioridad para la transferencia del exceso de material de defensa que figura en los inventarios de los Estados Unidos, bajo términos y condiciones financieras fijadas para el traspaso de este tipo de material; acceso a programas de cooperación para entrenamiento militar; acceso a programas de investigación y desarrollo del Departamento de Defensa de los Estados Unidos para la mejoría de la capacidad de defensa convencional; facilitación de la presencia de empresas privadas norteamericanas en licitaciones para contratos de mantenimiento, reparación o reacomodamiento de equipos situados fuera de los Estados Unidos, según un programa del Departamento de Defensa. El *status* de «aliado extra-OTAN» *no* implica: acceso a sistemas de armas avanzadas; tropas a disposición del aliado; desarrollo de planes militares de contingencia combinados; otras obligaciones militares específicas.

Finalmente, el Congreso de los Estados Unidos objetó la creación del *status* de «Aliado para la Paz» a ser concedido inicialmente a la Argentina. Frente a este obstáculo, el Departamento de Estado decidió dar a este país el *status* de «aliado extra-OTAN», sólo ofrecido actualmente a Egipto, Israel, Jordania, Australia y Nueva Zelandia. Esta decisión generó recelos en Brasil y Chile por su significado político, interpretado como un intento de los Estados Unidos de ampliar su presencia estratégica en el Cono Sur. Chile asumió una posición abiertamente contraria a la alianza extra-OTAN, bajo argumentos políticos y militares. Asimismo, el gobierno chileno manifestó su preocupación de que Argentina pudiera acceder a planes de re-equipamiento que podrían alterar el equilibrio militar en la región. En consecuencia, se creó en las Fuerzas Armadas chilenas un clima adverso a los ejercicios militares binacionales.

En Brasil, el tratamiento de los asuntos internacionales ha sido fundamentalmente el resultado de una compleja interacción entre determinantes externos y las percepciones e intereses internos. Desde la asunción del Presidente Fernando Henrique Cardoso, la política exterior de

¹¹ Carlos Escudé y Andrés Fontana (1995).

Brasil ha buscado desarrollar una agenda positiva frente a los cambios políticos y económicos procesados en el sistema internacional. Brasil ha flexibilizado su discurso sobre las tensiones norte-sur, buscando desempeñar el rol de un «constructor de consenso» entre ambos extremos de la comunidad internacional¹². Paralelamente, Brasil ajustó gradualmente sus premisas de política exterior en los asuntos de seguridad internacional. Luego de haber expandido sus compromisos regionales de no proliferación, el actual gobierno brasileño logró la aprobación de una ley para controlar las exportaciones de tecnología sensible. Posteriormente, el gobierno de Cardoso impulsó la adhesión al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR) y al Tratado de No Proliferación (TNP).

Estas decisiones estuvieron motivadas por el desarrollo de nuevas percepciones domésticas relativas a la inserción externa brasileña. Apoyado en los procesos de consolidación democrática y de estabilidad económica, Brasil viene procurando ampliar las bases de legitimidad necesaria para expandir su presencia en procesos decisorios de naturaleza global. El intento de transformarse en un actor formateador (*shapping actor*) del sistema internacional en transición ha llevado al país a afirmar su peso regional – económica y políticamente – sin pretender hegemonismos sobre sus vecinos. Apostando en el fortalecimiento del multilateralismo – entendido como un proceso de construcción de consensos interestatales y no como una instancia superadora del Estado-nación – Brasil se tornó un firme defensor de la necesidad de reforma del sistema de las Naciones Unidas. En este cuadro, la máxima aspiración de la diplomacia brasileña pasó a ser la obtención de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de este organismo.

Las relaciones con Argentina y con los 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 los antiguos vicios de triangulación en las relaciones Argentina-Brasil-Estados Unidos. Este hecho se vio favorecido por un mayor acercamiento entre Brasil y los Estados Unidos, especialmente desde la asunción del Presidente Cardoso. Las previas resistencias a la creación de un régimen de seguridad hemisférica y a compromisos de acción colectiva fueron reemplazadas por una agenda positiva de medidas de confianza e iniciativas de cooperación. Brasil ha ampliado su participación en cuestiones políticas de la agenda interamericana, especialmente aquellas relacionadas con derechos humanos y la protección de la democracia. Al mismo tiempo, las políticas de seguridad internacional de Brasil se ven condicionadas por las presiones y los intereses de las Fuerzas Armadas. El nacionalismo continúa siendo una fuente de cohesión en el ámbito militar brasileño, producto de la valorización de los atributos geoestratégicos del país y del temor de una mayor presencia militar de los Estados Unidos en Sudamérica. Este tipo de preocupación fue reforzado a partir de las operaciones militares

¹² James Hoge (1995), p. 68.

norteamericanas vinculadas a la lucha contra el narcotráfico en la región y al establecimiento de bases de radares de Estados Unidos en otros países amazónicos.

Las posiciones diferenciadas de los países de la región frente a los nuevos planteos de la agenda de seguridad internacional no impiden que surjan intereses y sensibilidades compartidas frente a nuevas situaciones de crisis y conmoción internacional. Debe destacarse en este caso el marco de convergencia generado por la participación de Argentina, Brasil y Uruguay en las operaciones de paz conducidas por Naciones Unidas¹³. La participación de estos tres países en misiones de paz ha estado fundada en tres tipos de motivaciones: la dinámica de la política mundial y de las soluciones militares en la pos-guerra fría; los modelos pos-autoritarios de relaciones cívico-militares al interior de los procesos de democratización en cada país; y el legado dejado en la «memoria» de las Fuerzas Armadas de los tres países por las experiencias previas en operaciones de paz. Aunque estas tres motivaciones sean comunes, ellas evolucionaron de manera diferente en cada caso. Mientras que para Argentina las transformaciones en el patrón de relaciones cívico-militares han tenido el mayor ímpetu, para Brasil la participación en operaciones de paz ha estado en gran medida estimulada por el interés político de ampliar la presencia del país en la política mundial de la pos-guerra fría. Uruguay es el país con más importantes antecedentes en estas operaciones y esto explica por qué la idea de continuidad entre la experiencia del pasado y del presente ha sido particularmente destacada en este país.

Tanto en Argentina, como en Brasil y Uruguay, el compromiso con el desarrollo de operaciones de paz se ha transformado en una cuestión importante de la política exterior. Para Argentina, la participación en una iniciativa militar valorada y reconocida por la gran parte de la sociedad internacional ha servido para superar el aislamiento producido por su actuación en la guerra de Malvinas. La participación en operaciones de paz fue visualizada como un medio que favorece a la superación de una imagen conflictiva. Desde la óptica diplomática, la participación en operaciones de paz es percibida en Brasil como una fuente de prestigio internacional que aumenta la proyección del país en el ámbito internacional, particularmente en foros como las Naciones Unidas. Este tipo de visión, sin embargo, no impidió a Brasil adoptar una política selectiva con respecto a su participación en las operaciones de paz. La idea de que existan elementos culturales comunes y vínculos políticos previos con las regiones donde participe, representa un condicionante en las decisiones relacionadas a misiones de paz. Para las Fuerzas Armadas brasileñas, que en un principio mostraron resistencia a este tipo de participación, las operaciones de paz se

¹³ Las conclusiones que se exponen sobre este tema son el resultado del proyecto «La participación de las Fuerzas Armadas argentinas, brasileñas y uruguayas en operaciones de paz y su impacto en las relaciones cívico-militares» realizado en la FLACSO-Argentina con el apoyo del United States Institute of Peace. El equipo de investigación estuvo integrado por: Virginia Gamba, quien elaboró el marco teórico general; Marcos Mendiburu y Elsa Llenderrozas, quienes efectuaron el trabajo de campo en Argentina, y Paula Veronelli y Paulo Paiva, quienes

tornaron también una importante oportunidad de profesionalización y capacitación que permite un nuevo tipo de socialización con fuerzas civiles y militares de otros países.

El proceso decisivo interno con respecto a las operaciones de paz ha evolucionado de manera bastante diferente en los tres países. En Argentina, el poder ejecutivo ha interpretado que no es necesario la aprobación del Congreso para enviar tropas a una misión de la ONU, dado que el país está jurídicamente comprometido con el cumplimiento del sistema de Naciones Unidas (en tanto que la Carta de la ONU constituye una ley superior de la nación). Por su parte, los partidos políticos han desarrollado un debate limitado sobre esta materia adoptando una actitud pasiva frente a la decisión del ejecutivo de promocionar una activa participación del país en estas operaciones. En Brasil, la situación ha sido muy diferente dado que tanto el poder ejecutivo como el legislativo consideran necesaria la aprobación legislativa para la salida de contingentes militares al exterior. Esto ha sido una larga tradición en la historia política brasileña, dado que la presencia en escenarios externos conflictivos nunca ha sido fácilmente aceptado en el ámbito doméstico. Cada decisión de participar en operaciones de paz es precedida por entendimientos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, las Fuerzas Armadas y el Parlamento. En el caso de Uruguay, aunque la aprobación parlamentaria también sea necesaria, esto no ha llegado a transformarse en un tema de negociación política interna.

Aunque la participación en operaciones de paz está vinculada a decisiones diplomáticas y militares, también involucra aspectos económicos. En los tres países, las negociaciones de las partidas presupuestarias para participar en las misiones de paz han sido un proceso complejo. Para las Fuerzas Armadas, esta participación ha sido estimulada por un conjunto de ventajas económicas y financieras: ante los bajos salarios de los oficiales, particularmente en los casos de Argentina y Uruguay, se ha intentado compensarlos con la participación en operaciones de paz, convirtiéndose en un instrumento para suplir la falta de recursos que permitan un adecuado entrenamiento del personal militar.

La participación en estas misiones ha tenido un importante impacto a nivel doctrinario en todos los casos. Los militares argentinos, brasileños y uruguayos reconocen, si bien con diferente énfasis, que las operaciones de paz posibilitan un rol diferente para las Fuerzas Armadas. Los rasgos de estas misiones, definidas tradicionalmente por las reglas de imparcialidad, neutralidad, consentimiento de las partes y la autodefensa, introducen nuevos desafíos para la formación militar. La idea de que la participación se lleva a cabo sin la identificación de un enemigo introduce premisas poco conocidas en la formación tradicional

realizaron el trabajo de campo en Uruguay y Brasil, respectivamente. La coordinación general del proyecto estuvo a cargo de Monica Hirst.

de las Fuerzas Armadas. Se tornó necesario un proceso de ajuste en el entrenamiento, con la transformación en nuevos conceptos, en los cuales la protección de los derechos humanos y las preocupaciones humanitarias pasan a ser prioritarias. Vale mencionar, entretanto, que los militares no tienden a asociar las situaciones vividas en misiones de paz con circunstancias de violación de derechos humanos experimentados en sus propios países en períodos de vigencia de regímenes autoritarios. Se trata de una visión disciplinada sobre realidades pasadas y presentes, en la cual el tiempo y el espacio de cada situación merecen enfoques específicos.

El diferente grado de impacto que ha tenido la participación en misiones de paz ha estado relacionado con el patrón de relaciones cívico-militares existente durante las etapas de transición y de consolidación democrática en Argentina, Brasil y Uruguay. En Argentina, donde la declinación del prestigio frente a la sociedad civil y la falta de autoestima ha sido una consecuencia de la derrota en la guerra de Malvinas, la participación en las operaciones de paz ha contribuido a identificar un rol profesional positivo para las Fuerzas Armadas. En el caso de Brasil, el impacto positivo no ha estado relacionado a un proceso de relegitimación interna sino a la posibilidad generada para la observación y comprobación de situaciones que valoren la realidad nacional. La evidencia de que las realidades observadas en las operaciones de paz pueden ser más traumáticas que en el ámbito doméstico, ha sido un resultado considerado positivo por las autoridades militares de este país. Para los militares argentinos, brasileños y uruguayos, los contactos y la interacción con personal militar y civil de otros países ha sido uno de los aspectos más positivos de la participación en operaciones de paz. Cabe destacar que la relación entre los tres países en las operaciones de paz es percibida como la más importante experiencia de socialización proporcionadas por estas misiones.

La dimensión regional

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 que los países del Mercosur logren una plena integración en el ámbito de seguridad. Este será un camino accidentado condicionado por la evolución de los contextos interno, internacional y regional. La democratización y la integración económica han sido condiciones importantes pero no suficientes para profundizar la cooperación en seguridad en el Cono Sur. Los distintos patrones de relación cívico-militar y las opciones diferenciadas de política exterior 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. Sin embargo, al constituir una zona «sin guerras» y un área estratégica marginal en los

temas globales, las variaciones en política exterior no adquieren un sentido trascendente para la seguridad regional¹⁴. 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» legalista de esta región) han consolidado las bases para la paz y la estabilidad interestatal en el Cono Sur¹⁵. 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 entre los estados del Cono Sur, especialmente entre Argentina y Brasil.

Paralelamente, 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 sea ocasionalmente un elemento perturbador en el proceso asociativo, no ha afectado las condiciones de seguridad en el Cono Sur. 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, obsérvase una influencia muy diferente de ambos países en la política de seguridad regional. Uruguay no ha presentado cualquier amenaza para sus vecinos debido a su estabilidad política y al bajo perfil de sus Fuerzas Armadas en la política interna. Paraguay, en cambio, ha sido una fuente permanente de preocupación para Argentina y Brasil, sea por la persistente presencia de los militares en temas políticos domésticos o por sus vinculaciones con prácticas ilícitas de comercio.

Argentina es el país que ha demostrado mayor interés en entrelazar la integración económica con la creación de mecanismos regionales de seguridad regional. Desde principios de los años noventa, se sostiene en círculos académicos, militares y diplomáticos argentinos la idea de un sistema de seguridad para el Cono Sur; esto, a su vez, se vinculaba al proyecto de defensa cooperativa que preveía la creación de un sistema hemisférico capaz de inhibir la capacidad o el potencial de agresión de la región. Desde una óptica multilateral, fomentada por una Organización de Estados Americanos (OEA) reactivada, el gobierno argentino apadrinó la propuesta de institucionalizar mecanismos que actuaran colectivamente para proteger un conjunto de intereses tales como: el mantenimiento de la paz, la promoción de los derechos

¹⁴ Kalevi Holsti (1996), p.12.

¹⁵ Kalevi Holsti (1996), p.33. 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».

humanos, la consolidación de los regímenes democráticos y la integración hemisférica. Este sistema incluiría: el establecimiento de un centro responsable de evitar conflictos subregionales, un centro de base de datos estratégicos, intercambio de tecnología militar y cooperación en la industria de armamentos¹⁶.

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, buscándose un nuevo formato de vinculación. 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. Si bien el actual desequilibrio con Brasil pasó a ser 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. Además, 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 países es un aspecto que preocupa a las autoridades militares y diplomáticas de Argentina. Los militares chilenos han estado bastante menos entusiastas acerca del impacto de la integración regional sobre las políticas de seguridad que sus colegas de Argentina. La percepción dominante entre los militares chilenos, que cuentan con el apoyo de algunos segmentos civiles, es que los Estados tienen intereses diferentes que limitan la complementación y cooperación regional¹⁷. Por lo tanto, el establecimiento de relaciones cooperativas en el área de seguridad con países vecinos se encuentra condicionado por la política de defensa nacional.

Para Brasil, si bien el Cono Sur es parte de una agenda de seguridad global y regional más amplia, desde que se abandonó el alineamiento militar con los Estados Unidos a mediados de los años setenta, Argentina se ha convertido en su socio más importante en materia de cooperación de seguridad. 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. La cooperación con Argentina ha permitido a Brasil consolidar un clima pacífico en sus fronteras del sur, de modo a poder afrontar los problemas de seguridad que se presentan a lo largo de las fronteras del norte del país. Pero las diferencias entre las opciones

¹⁶ Gustavo Druetta y Luis Tibiletti (1993).

¹⁷ Claudio Fuentes (1995), p. 70.

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 unilateral, generando así una situación inconveniente de desequilibrio en el área, agravada por un nuevo patrón de vinculación militar con Estados Unidos. Ciertos sectores de las Fuerzas Armadas brasileñas perciben la falta de convergencia entre las políticas exteriores de ambos países como una dificultad para una plena expansión de la cooperación militar, al mismo tiempo que reconocen la necesidad de crear nuevos vínculos bilaterales como consecuencia natural y necesaria de la integración económica regional. Es en este contexto que Brasil busca «desdramatizar» las diferencias entre las políticas exteriores de ambos países para poder construir una agenda positiva que se extienda más allá de las iniciativas de integración económica.

De hecho la convivencia entre tendencias fragmentadoras y cooperativas vienen creando una dinámica compleja y múltiple del relacionamiento argentino-brasileño en el campo de la seguridad regional. Diferencias marcadas entre opciones de política externa y de defensa no impiden una contaminación positiva entre interdependencia económica y cooperación militar. Debe subrayarse la dinámica instalada entre las Fuerzas Armadas de ambos países, que gana un sentido espontáneo que poco tiene que ver con la idea de crear un sistema interamericano de seguridad cooperativa, defendido al inicio de los años noventa por la Argentina, con relativo respaldo de Washington. (Las diferencias entre la Argentina y el Brasil suscitadas por esta idea explican, en parte, por qué el gobierno argentino terminó optando por un acuerdo militar solitario con los Estados Unidos.) La actual cooperación militar argentino-brasileña no está dirigida a la construcción de una instancia institucional de defensa; se trata esencialmente de un conjunto de medidas de confianza que reflejen positivamente el proceso asociativo bilateral. Desde el punto de vista conceptual, la ausencia de amenazas externas en la región del Cono Sur, sumada a los compromisos de las Fuerzas Armadas de los dos países con el mantenimiento del orden democrático, justifican este procedimiento. Se procura asegurar una base operativa mínima en torno a posiciones e intereses comunes en esta área, lo que llevó a la constitución, en abril de 1997, de una Comisión Permanente de Coordinación para cuestiones de defensa mutua.

En el plano internacional, la interacción entre los ejércitos argentino y brasileño se desarrolla en el ámbito de las operaciones de paz de la ONU y, en el plano regional, a través de la realización de operaciones conjuntas en las zonas de fronteras. En el caso de las marinas, ganaron un nuevo sentido los ejercicios conjuntos para mejorar la capacitación de ambos en la defensa del Atlántico Sur¹⁸. Finalmente, las Fuerzas Aéreas argentina y brasileña vienen desarrollando dos

¹⁸ Este tipo de ejercicio se realiza periódicamente desde 1978, bajo el nombre de «Operación Fraternal», teniendo en vista la actualización de doctrinas operativas, defensivas regionales y la práctica y procedimientos para la acción de los medios de superficie, submarinos y aéreos, necesarios para la interoperatividad de las marinas de ambos países.

campos relevantes de cooperación, uno relacionado al control del espacio aéreo y otro a los nuevos desenvolvimientos tecnológicos aeroespaciales.

En la Cumbre de Defensa entre la Argentina y Brasil llevada a cabo a mediados de 1997, donde se reunieron los Cancilleres, Ministros de Defensa y altos representantes de las Fuerzas Armadas, se discutieron todos los temas de defensa y seguridad que tienen aspectos comunes, con particular atención a aquellos temas sensibles a la región. A partir de esa reunión surgió una posición compartida por los cancilleres argentino y brasileño, sobre la necesidad de una nueva legislación que defina las tareas de las Fuerzas Armadas, con la concordancia de que la participación de las mismas en la lucha contra el narcotráfico sea solamente logístico (como es el monitoreo del espacio aéreo realizado a través de aviones y radares de la Aeronáutica). Dada la transparencia con que se realizó la cumbre, las autoridades señalaron que lo novedoso no era el hecho de la cooperación misma – que ya existe desde hace varios años – sino en el tratamiento político de las formas de cooperación militar.

Paralelo a los avances obtenidos en el campo de la cooperación político-militar, valen destacarse las iniciativas argentino-brasileñas para el incremento de las condiciones de seguridad policial en la triple frontera Foz de Iguazú-Ciudad del Este-Porto Iguazú. Preocupaciones compartidas con respecto a los riesgos generados por la acción del crimen organizado en esta área, permitieron la articulación entre los Ministerios del Interior de la Argentina y del Brasil para la búsqueda de una solución común que combatiese simultáneamente la presencia de grupos terroristas, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas livianas y la actuación de grupos narcotraficantes. Como resultado, fue elaborado el Plan General de Seguridad para la Triple Frontera, aprobado por todos los países miembros del Mercosur, Bolivia y Chile. Esta iniciativa cuenta con el apoyo del gobierno norteamericano que deberá comprometer ayuda financiera, soporte logístico y de capacitación. La presencia de Estados Unidos está relacionada al interés de este país de crear una vinculación positiva entre sus propias políticas de combate al narcotráfico – especialmente el proyecto que promueve la creación de un Centro Multilateral Antidrogas en Panamá – y las acciones de los gobiernos Sudamericanos en esta materia. Siguiendo esa misma línea, ganó impulso la cooperación entre los Ministerios de Justicia de los Estados miembros del Mercosur para la implantación del Sistema de Integración Nacional de Informaciones de Justicia y Seguridad Pública¹⁹.

El conjunto de iniciativas brevemente mencionadas señalan un nuevo patrón de vinculaciones intergubernamentales para el Mercosur en el ámbito de la seguridad regional. Se trata de un proceso que potencia transformaciones importantes en cuanto a la transparencia informativa,

¹⁹ El servicio será implementado en todo el Brasil, Uruguay y Argentina, debiéndose extender posteriormente al Paraguay, Chile y Bolivia.

medidas de confianza y relacionamiento cívico-militar. Las oportunidades de cooperación en las áreas de seguridad y de políticas de defensa permiten articular en una misma dinámica, la desactivación de percepciones conflictivas adentro y entre los países del Mercosur. La ampliación de la agenda intraregional conduce a nuevas modalidades de diplomacia relacionadas a cuestiones de seguridad política, esenciales para la consolidación de la democracia y de un espacio económico común.

Consideraciones finales

La identificación de un enemigo común durante la guerra fría otorgaba coherencia a los mecanismos regionales de seguridad vigentes en todo el mundo. Esta racionalidad pasó a ser menos constante a partir del momento en que la amenaza se tornó difusa y los propósitos comunes de seguridad adquieren erraticidad. Simultaneamente, la dispersión producida en la estructura de poder internacional por el fin de la bipolaridad, favorece la expectativa de que procesos de integración regional conduzcan a arreglos de seguridad equivalentes. En la región del Mercosur la intensificación de vinculaciones económicas e societales neutralizó la vocación anárquica de las relaciones interestatales, desactivando la propensión conflictiva que impidió, en otros momentos, la continuidad de dinámicas cooperativas. Tratándose de un área de baja amenaza, el Mercosur no tiene enemigos previsibles, lo que facilita el surgimiento de realidades múltiples en el ámbito de las políticas de seguridad. El éxito del proceso asociativo afianza el marco de diversidad de las políticas externas y de seguridad de los sus Estados miembros.

Un punto esencial en esta diversidad se refiere a los componentes activos y pasivos de las opciones de política en cuestión. Las diferencias recaladas entre la Argentina y el Brasil se refieren esencialmente a problemáticas internacionales frente a las cuales ambos no disponen de poder de iniciativa, sino solo de reacción. Este es el caso de la condición de «aliado extra-OTAN» de los Estados Unidos otorgado a Argentina, o de la candidatura de Brasil a un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En el primero, es la voluntad política de una superpotencia que permite a la nación argentina obtener el nuevo *status*; en el segundo, es el complejo tejido de negociaciones internacionales (conducida esencialmente por las potencias mundiales) sobre el nuevo formato del órgano referido, que podrá (o no) abrir espacio para la presencia brasileña entre los miembros permanentes. La misma lógica, entretanto, no se reproduce en las opciones cooperativas, donde ambos países disponen de pleno poder de iniciativa. Así ha sido en todas las medidas de confianza recíproca, con las acciones de cooperación militar y con los proyectos comunes de seguridad policial en la región de la Triple Frontera. En los tres casos se observa una vinculación positiva entre la integración económica y la cooperación de seguridad que potencian las nuevas vocaciones interestatales en el Mercosur.

Por último, se debe hacer mención al concepto de seguridad económica y de su creciente importancia para el Mercosur. El proceso asociativo del Mercosur viene permitiendo la ampliación del propio concepto de seguridad, que adquiere un sentido político y económico acorde con el proceso de regionalización en marcha. Es en este contexto que la Argentina y el Brasil definen su relacionamiento como una alianza estratégica. Este concepto está desvinculado de nociones clásicas de seguridad militar, estando asociado a nuevas premisas de seguridad política y económica que, proyectados hacia el futuro, vinculan continuidad democrática, estabilidad económica y integración regional.

Referencias

- BULL, Hedley (1977) *The Anarchical Society*, Macmillan Press, pp. 200-231.
- DEUTSCH, Karl (1957) *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University.
- DOYLE, Michael (1983) «Kant Liberal Legacies and Foreign Affairs: Part 1 and Part 2», in *Philosophy and Public Affairs* nº 12.
- DRUETTA, Gustavo y TIBILETTI, Luis (1993) «La Seguridad Estratégica Regional en el Cono Sur», in *Cambios Globales y América Latina. Algunos Temas de la Transición Estratégica*. Santiago: CLADDE/FLACSO.
- DZIEDZIC, Michael (1996) «Strengthening the US-Mexican Security Relationship», *Strategic Forum* nº 77.
- ESCUDE, Carlos y FONTANA, Andrés (1995) *Divergencias Estratégicas en el Cono Sur. Las Políticas de Seguridad de la Argentina Frente a las de Brasil y Chile*, Documento de Trabajo nº 20. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- FLORES, Mario Cesar (1992) *Bases Para una Política Militar*, Campinas: Editora da Unicamp.
- FUENTES, Claudio (1995) «El Mundo desde Chile», in *Seguridad Estratégica Regional 2000*, nº 7.
- GILLESPIE, Charles (1992) «The Role of Civil-Military Pacts in Elite Settlements and Elite Convergence: Democratic Consolidation in Uruguay», in John Higley y Richard Gunther (eds.) *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press.
- HOGUE, James (1995) «Cardoso's Brazilian Dream», in *Foreign Affairs*, July-August 1995.
- HOLSTI, Kalevi (1996) *The State, War, and the State of War*, Cambridge University.

LAFER, Celso (1997) «La Problemática Argentino-Brasileña», in *Archivos del Presente*, Año 2, nº 8, Abril-Mayo-Junio 1997. Buenos Aires: Editora Fundación Foro del Sur.

PEÑA, Félix (1998) *The Issue of Broadening Versus Deepening*, mimeo.

RIAL, Juan (1993) «Renovación o Reforma Militar», in *Seguridad Estratégica Regional 2000*, nº 4.

RIAL, Juan (1986) *Las fuerzas armadas: ¿Soldados-Políticos-Garantes de la Democracia?*, Montevideo: CIESU-CLADE.

RIGUELME, Marcial A. (1994) «Bases Para la Discusión de las Relaciones Fuerzas Armadas-Sociedad Civil en el Paraguay», in J. L. Simon (ed.) *La Democracia en Paraguay Cinco Años Después*. Asunción: Fundación Hans Seidel-Universidad Nacional de Asunción.

ROETT, Riordan (1998) *US Policy and Mercosur: From Miami to Santiago*, Mimeo.

SCHMITTER, Philippe (1991) «Idealism, Regime Change and Regional Cooperation: Lessons From the Southern Cone of Latin America», in *The New Interdependence in the Americas: Challenges to Economic Restructuring, Political Redemocratization and Foreign Policy*, Stanford University Press.