

CAPITULO VII. El MERCOSUR y sus dimensiones militares y de seguridad

Contenidos

VII.I. Introducción.....	2
VII.II. Crisis de crecimiento ó crisis de paradigma	3
VII.III. Del MERCOSUR Político al MERCOSUR Militar	5
VII.III. 1.- MERCOSUR de la Seguridad y MERCOSUR Militar: explorando las razones de su desigual desarrollo	7
VII.III.2.- El Estado en el nuevo orden mundial y el “asalto” sobre el concepto de soberanía	12
VII.IV. Pasado y Presente del Bilateralismo en la Construcción de la Dimensión Militar del MERCOSUR.....	16
VII.IV.1- Antecedentes Estratégico-militares del MERCOSUR: cooperación argentino - brasileña	17
VII.IV.2. La Cooperación Argentino-chilena.....	19
VII.V. Conclusiones	20

VII.I. Introducción

El período, algo más de dos años, transcurridos desde la elaboración del proyecto de investigación que dio origen a este trabajo ha sido de vertiginosos cambios en la región. El mapa político de América del Sur ha sufrido una transformación muy considerable y exhibe una clara preeminencia de gobiernos de orientación genéricamente progresista. Sin embargo, contra todos los pronósticos, las expectativas de una vigorización del MERCOSUR se han visto frustradas. Ello vuelve necesario realizar algunas consideraciones antes de intentar algunas reflexiones prospectivas.

En efecto, en el segundo semestre de 2004, al fundar la relevancia de esta investigación, se decía: “...el MERCOSUR como asociación económico-comercial ha adquirido estatus internacional, desarrollando diversas dimensiones más allá de su original carácter comercial y avanza hacia formas de mayor integración en lo político, lo que necesariamente adquirirá formas de expresión en el ámbito militar”. En tal sentido, también se mencionaba el papel que los asuntos estratégico-militares habían jugado en el proceso que desembocó en la gestación del bloque de integración regional. También se aludirá a ello.

El verdadero carácter y futura evolución de la crisis en que se haya inmerso el MERCOSUR escapan al objetivo de este trabajo. Sin embargo, sí debe explicitarse que aquí se asume como presupuesto normativo que, más allá de su evolución y desenlace, la actual crisis del MERCOSUR no pone en cuestión la necesidad de la integración como instrumento de construcción de autonomía al servicio del desarrollo de la región, en un escenario internacional en el que se combinan la unipolaridad en el plano estratégico-militar con la multipolaridad en el plano económico. En efecto, mientras EEUU como gran actor hegemónico militar ha impuesto una lógica de acción unilateral, se observa la tendencia a la conformación de grandes bloques económico-comerciales regionales.

Debe enfatizarse en tal sentido que la construcción de autonomía por la vía de la integración regional pone en primer plano el papel de la política en dicho proceso.

Justamente, el análisis de las perspectivas de una *dimensión militar* en el MERCOSUR se justifica en elementos que refieren, por una parte, al proceso que dio origen al MERCOSUR y por otra, al propio desarrollo de lo que se ha denominado como el *MERCOSUR político*.

Los antecedentes históricos del MERCOSUR se vinculan al proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil, cuya primera manifestación explícita fue la firma del Tratado Itaipú-Corpus de 1979, pero que tuvo como uno de sus factores centrales la estratégica cuestión del desarrollo de la tecnología nuclear. A ello se hará mención más adelante.

La dimensión política de la integración, surgida del Protocolo de Ouro Preto (1994) que otorgó personalidad jurídica internacional al bloque, se fue construyendo - junto a Chile y Bolivia como estados asociados-, institucionalizándose bajo la forma del Foro de Consulta y Concertación Política el MERCOSUR.

En efecto, creado originalmente como un proyecto de integración comercial por el Tratado de Asunción de 1991, el MERCOSUR fue reconociendo la existencia de intereses políticos comunes (Zona de Paz libre de armas de destrucción masiva y minas anti-personales, cláusula democrática, etc.), iniciando procesos de negociación comercial con otros actores internacionales (U.E., EEUU, etc.) y hasta estableciendo acuerdos de carácter político (Comunidad Sudamericana de Naciones). Estos elementos conforman embriones que señalan un camino de construcción de una política exterior del MERCOSUR. Un proceso de este tipo conduce, como lo muestra el caso de la Unión Europea, a formas de cooperación militar entre sus estados miembros.

VII.II. Crisis de crecimiento ó crisis de paradigma

Sin ingresar al análisis detallado de la situación del MERCOSUR, parece imprescindible reseñar brevemente algunas características de lo que debe caracterizarse como un período de crisis y estancamiento del proyecto de integración regional que se ha manifestado con particular claridad a partir de 2004, cuando claramente se consolidó la recuperación económica en la región y además se produjo el cambio de gobierno en Uruguay.

Luego del período de crisis 1999-2002, el comercio intra-zona no ha recuperado el dinamismo que lo caracterizó en la década de los 90' y el *clima político* del bloque se ha enfriado notoriamente como resultado de diversos desencuentros y conflictos bilaterales. Por otra parte, la cohesión política del MERCOSUR se ha debilitado.

Pese ese marco de dificultades, se adoptaron diversas iniciativas que podrían agruparse en base a dos grandes categorías. Aquellas medidas que conducen a ampliar el bloque *hacia fuera*, incorporando nuevos miembros y/o negociando acuerdos comerciales con otros países o bloques de países y otras que representan una suerte de ampliación *hacia adentro* del bloque, por la vía de incorporar nuevas dimensiones al acuerdo comercial original.

Así, en su ampliación *hacia afuera*, el bloque incorporó como miembro pleno a Venezuela¹, constituyó la Comunidad Sudamericana de Naciones junto con la Comunidad Andina de Naciones, abriendo la perspectiva de diversos proyectos, entre ellos el de una zona de libre comercio en toda América del Sur. Por otra parte deben agregarse múltiples iniciativas con vistas a establecer acuerdos de comercio con países extra-regionales (India, Sudáfrica, Israel, países árabes, Canadá, etc.).

Por otra parte, entre las medidas que amplían el MERCOSUR *hacia adentro* debe señalarse la creación del Parlamento del MERCOSUR, del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM)² y del Sistema de Solución de Controversias del bloque incluyendo la conformación del Tribunal Permanente de Revisión.

Sin embargo, la mayor parte de esas decisiones comparten un rasgo común: su carácter principalmente retórico. Ello las convierte en virtuales *fugas hacia delante* por sus escasas perspectivas y proyección real, al menos en el corto y mediano plazo.

En general, puede afirmarse que las tendencias centrípetas, instaladas en el MERCOSUR a partir de la devaluación del real en Brasil, se han ido retroalimentando hasta frustrar las expectativas generadas por la emergencia de gobiernos manifiestamente favorables a la integración regional. La realidad es que, más allá de sus declaraciones de principios, todos ellos han privilegiado estrategias político-diplomáticas y económicas unilaterales, en el marco del favorable contexto económico y comercial internacional que se ha ido afirmando a partir de 2003.

De esta forma, aunque la crisis 1999-2002 se ha superado y las economías de la región han iniciado un proceso de crecimiento, el MERCOSUR ha ingresado en un período de estancamiento y retroceso.

La tendencia de Brasil y Argentina a bilateralizar sus relaciones se fortaleció a partir de la sorpresiva devaluación brasileña de 1999 y del posterior crack de la convertibilidad y el *cuasi-colapso* argentino de 2001 que arrastró al Uruguay en 2002.

¹ Los parlamentos de Argentina y Brasil deben ratificar dicha incorporación para que ella entre en vigor plenamente y además será necesario que Caracas cumpla con la internalización de las normas vigentes en el MERCOSUR.

² El FOCEM es la decisión más interesante ya que apunta a enfrentar el principal problema del MERCOSUR. Sin embargo, su operativa y el volumen de capital que va a administrar no están claros.

Una mirada panorámica a las políticas desarrolladas por los gobiernos de los países del MERCOSUR durante el último lustro muestra una realidad poco alentadora, desde el punto de vista de la interacción regional.

En Argentina, el gobierno del presidente Kirchner, con el objetivo de revertir la profunda des-industrialización de las últimas décadas, ha tendido a proteger activamente la industria y el mercado interno. Por otra parte, muchas de sus decisiones de política exterior reflejan las necesidades de construcción de su liderazgo político interno.

Entre tanto, el gobierno brasileño, en el marco de serias dificultades políticas internas y respondiendo a la presión de poderosos intereses económicos tradicionalmente contrarios al MERCOSUR, ha concentrado su política exterior en la vieja ambición de Itamaratí de proyectar al Brasil en el papel de *global player*.

El gobierno uruguayo sin ocultar su insatisfacción frente a la situación del MERCOSUR, ha multiplicado iniciativas independientes dirigidas a diversificar sus mercados externos. El conflicto por la planta de celulosa en Fray Bentos y el bloqueo de sus principales vías de comunicación terrestre con Argentina y el Pacífico, además de distorsionar la relación bilateral con Argentina ha contribuido a enrarecer el conjunto de las relaciones regionales.

En Paraguay, donde los intereses internos más poderosos nunca vieron con simpatía la idea integracionista, ganan fuerza las voces contrarias al MERCOSUR.

En dicho contexto, mientras Chile desarrolla su política de *global trader* y -con la cordillera de por medio- afirma su relativa *ajenidad regional*, Bolivia –el otro miembro asociado- atraviesa un período de importantes conflictos políticos internos mientras el gobierno busca reestructurar el estratégico sector energético.

El ingreso de Venezuela al bloque de integración se ha percibido como una oportunidad por las características de su economía, en buena medida complementaria al resto del MERCOSUR y por el potencial de sus recursos energéticos y el volumen de sus capacidades financieras. También se apostó a su capacidad de generar nuevos y más virtuosos equilibrios en el bloque.

Sin embargo, será necesario observar con atención cómo se armoniza la política exterior del Presidente Chávez con las de los demás países del MERCOSUR, principalmente Brasil.

Pero, el problema central del proyecto integrador parece ubicarse en las asimetrías, tanto *estructurales* como *regulatorias* o *de políticas* entre los países miembros. Un asunto que no fue contemplado en el Tratado de Asunción de 1991. En efecto, coherente con las concepciones dominantes por entonces, la filosofía original del MERCOSUR se apoyó en la idea de que la liberación gradual del comercio conduciría a la creación de un mercado ampliado en cuyo marco y de manera *natural* se pondría en marcha una especie de *circulo virtuoso* multiplicador del desarrollo y el bienestar. Sin embargo:

“...en ausencia de una política explícita, consistente, continuada y potente de tratamiento de las asimetrías, se ha verificado una dinámica que las ha profundizado, de manera tal que las asimetrías ‘de política’ han permitido a los países más poderosos del bloque captar en mayor grado los beneficios de la integración, acentuando las asimetrías ‘estructurales’ de partida”(Papa, G. 2006:125).

La cuestión de las asimetrías, tardíamente admitido a través de la creación³ y puesta en funcionamiento del FOCEM⁴ –primer “programa piloto” de proyectos de

³ Decisiones Nos. 45/04 y 24/05 del Consejo Mercado Común

⁴ Decisión N° 17/06 del Consejo Mercado Común

inversión–, pone al MERCOSUR frente a su *Talón de Aquiles*. Esto es; ¿quiénes aportan y cómo se reúne el volumen de capital necesario para que el fondo de convergencia estructural sea efectivo en una región de países de estados pobres y endeudados y con sociedades profundamente desintegradas social y regionalmente, pero en cuyas economías se cumplen procesos de acumulación de capital muy considerables?

En última instancia -aunque no pueda ser analizado aquí- debe al menos señalarse una cuestión de fondo: ¿están vigentes los paradigmas –económicos y políticos- sobre los que se fundó el MERCOSUR al firmarse su tratado de creación en 1991?

Ello plantea la alternativa de que la resolución de la actual situación crítica del proceso de integración regional tenga como base la revisión de las bases conceptuales que le dieron origen.

VII.III. Del MERCOSUR Político al MERCOSUR Militar

No son muchos los estudios académicos enfocados a la relación del proceso de integración regional con la defensa nacional y las fuerzas armadas en el MERCOSUR. El hecho no es extraño. El escaso desarrollo del campo de estudios de la relaciones fuerzas armadas y sociedad en la región y las escasas manifestaciones de existencia de lo que podría caracterizarse como *dimensión militar* del MERCOSUR explican el fenómeno.

Sin embargo, al menos de manera embrionaria el *MERCOSUR militar* adquirió estatus de y reconocimiento político a través de la “Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz” adoptada por la XIV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, en Ushuaia el 24 de julio de 1999⁵.

Allí, los seis presidentes establecieron que

“...reconocen que la paz es elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración regional y acuerdan fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover la progresiva articulación; realizar esfuerzos conjuntos en los foros pertinentes para avanzar en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación en todos sus aspectos”.

Pero además, en la misma declaración los presidentes señalaron su voluntad de adoptar providencias encaminadas a que el MERCOSUR, Bolivia y Chile se constituya en zona libre de minas terrestres antipersonal, coordinar sus acciones en los foros internacionales a los efectos del desarme nuclear y la no proliferación; el establecimiento de una metodología uniforme referente a los gastos militares, así como apoyar la labor de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos.

Quiere decir que los gobiernos de los seis países reconocieron la necesidad de emprender acciones comunes, no sólo en plano político y a nivel internacional sobre asuntos vinculados a la paz y la seguridad mundial. También establecieron su voluntad de iniciar acciones de “consulta y cooperación” dirigidos a la “progresiva articulación” en temas de defensa y seguridad.

Sin embargo a partir de entonces, debe establecerse que muy poco se avanzó en la “progresiva articulación” de “...*los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de(...)defensa existentes entre sus miembros*”. Más adelante se dará cuenta de ciertos avances a nivel bilateral.

⁵ Ver <http://www.oas.org/csh/spanish/c&tdeclaracMERCOSURzonapaz.asp>

Sin embargo, en contraste con el escaso desarrollo del *MERCOSUR militar* es llamativo el desarrollo relativo de los mecanismos de coordinación y los niveles de “articulación” alcanzados en aquellos temas de seguridad que también fueron incluidos en la Declaración de Ushuaia. Aunque ellos no integran estrictamente la temática de este trabajo, se hará referencia brevemente al asunto.

Hay que aclarar que en el cono sur, el concepto de seguridad ha permanecido anclado en el ámbito de la *seguridad pública, seguridad ciudadana o seguridad interior*. En general, los gobiernos de la sub-región han enfatizado en los diversos foros regionales la necesidad de separar dichas cuestiones de los asuntos militares, responsabilidad de las fuerzas armadas.

Así, el concepto de seguridad interior ha tendido a ser diferenciado de la defensa nacional. En nuestros países la defensa refiere a los asuntos militares: aquellos que se relacionan con la contención de agresiones exteriores de carácter convencional.

Paralelamente es necesario llamar la atención respecto a que en el lenguaje del MERCOSUR, la *seguridad regional* en las reuniones de los Ministros del Interior del bloque refiere a aquellos asuntos de *seguridad pública* que, por su carácter transfronterizo, requieren de acciones conjuntas y coordinación de los organismos policiales de la región.

La precisión es importante pues generalmente los estudios de relaciones internacionales han dado otro alcance al concepto de seguridad regional, refiriéndolo principalmente a los asuntos estratégicos, de defensa nacional y de carácter militar.

En lo referido a la seguridad regional, en el sentido que le han dado los Ministros del Interior, conviene señalar la existencia y funcionamiento del denominado “Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR”⁶ de 1999, seguido por una serie de posteriores decisiones complementarias y de adecuaciones, como aquellas referidas a capacitación⁷, a fabricación y tráfico ilícito de armas, a municiones y explosivos⁸ y al intercambio de informaciones sobre seguridad regional⁹.

Así, el MERCOSUR ha establecido acuerdos regionales de carácter operativo para los diferentes tipos de asuntos que conforman el referido Plan General. Dichos asuntos se han agrupado en diferentes *ámbitos* e incluyen: el terrorismo¹⁰, el *ámbito delictual* (narcotráfico, tráfico de personas, contrabando, tráfico de automotores robados, crimen organizado, delitos económico-financieros)¹¹, el migratorio¹² y el ambiental¹³.

Cada uno de estos ámbitos ha dado lugar a decisiones del Consejo Mercado Común a partir del año 2000¹⁴, homologando los acuerdos de las reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR ampliado. La verdadera operatividad y eficacia de las decisiones adoptadas es una cuestión que excede los límites de esta investigación¹⁵.

⁶ MERCOSUR/CMC/Dec.Nº 23/99

⁷ MERCOSUR/CMC/Dec.Nº 21/00

⁸ MERCOSUR/CMC/Dec.Nº15/04

⁹ MERCOSUR/CMC/dec.Nº36/04

¹⁰ MERCOSUR/CMC/Dec.Nº10/02

¹¹ MERCOSUR/CMC/Dec. Nº14/01

¹² MERCOSUR/CMC/Dec. Nº13/99

¹³ MERCOSUR/CMC/Dec. Nº11/00

¹⁴ Todas las resoluciones del Consejo Mercado Común pueden verse ver en <http://www.MERCOSUR.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

¹⁵ De acuerdo a las fuentes consultadas, de todas las decisiones adoptadas la que funciona mas efectivamente es el denominado banco de datos de personas.

Sin embargo, más allá de las limitaciones y/o déficit que puedan anotarse en los planes o mecanismos de coordinación regional en asuntos de seguridad, su desarrollo ha mostrado un dinamismo que contrasta con el que exhiben similares procesos en el ámbito de la defensa.

En efecto, frente a la relativa profusión y desarrollo de la normativa y los mecanismos de coordinación e intercambio en materia de seguridad, resalta la ausencia de iniciativas referidas a los temas vinculados a la defensa y los aspectos militares. El MERCOSUR no cuenta con un ámbito de intercambio formalizado y permanente en dicha esfera. El contraste con la esfera de la seguridad *stricto sensu* es notable. De hecho existe evidencia de un cierto desarrollo de un *MERCOSUR de la seguridad*. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de un *MERCOSUR militar*. En efecto, no existe ningún organismo de dicho carácter en el MERCOSUR.

Entre tanto, en la Comunidad Sudamericana de Naciones, a iniciativa de Brasil se han reunido los Ministros de Defensa de Sudamérica. De todas maneras, dicho ámbito no ha adquirido mayor dinamismo y significación. En cambio, en forma bianual y a impulso de EEUU, se continúan celebrando las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas.

En realidad, el instrumento político regional de mayor dinamismo y continuidad sobre temas militares ha surgido como una derivación de la MINUSTAH.

En efecto, la problemática de la misión de NN.UU. en Haití, de la que inicialmente formaron parte Brasil, Argentina y Chile¹⁶, a los que algo después se unió Uruguay, dio lugar en los hechos a un mecanismo de intercambio y consulta a nivel de vice-ministros de Defensa y Relaciones Exteriores, conocido inicialmente como el “mecanismo 4x2”. En la medida que a la MINUSTAH se han ido sumando nuevos contingentes militares latinoamericanos, actualmente el “mecanismo” incluye a los vice-ministros de nueve países¹⁷. Estas reuniones de trabajo, pese a tener a la cuestión haitiana como centro, representan un activo e interesante ámbito de intercambio político regional permanente de responsables de la defensa.

En cambio, frente a la virtual ausencia de instituciones que den cuenta del desarrollo de una *dimensión militar* del MERCOSUR, sí es posible identificar procesos relevantes en el plano militar bilateral entre los países del MERCOSUR ampliado (Chile-Argentina y Argentina-Brasil).

VII.III. 1.- MERCOSUR de la Seguridad y MERCOSUR Militar: explorando las razones de su desigual desarrollo

El desigual desarrollo y dinamismo de los temas de seguridad frente a los de defensa ó militares en la región, pone en evidencia algunas cuestiones que conviene explicitar. Ellas iluminan ciertos rasgos característicos de los procesos de políticas en dichas esferas estratégicas, donde se intersectan funciones estatales básicas: política exterior, seguridad y defensa.

Por una parte, es obvio que la creación de mecanismos regionales de seguridad refleja la necesidad política de los gobiernos de responder a la emergencia de fenómenos delictivos nuevos y la centralidad adquirida por la seguridad pública en la agenda pública de los países de la región.

Como contracara de lo anterior, es claro que los asuntos militares tienden a no ingresar entre las prioridades gubernamentales en una región caracterizada por una relativa marginalidad desde el punto de vista de los grandes conflictos internacionales,

¹⁶ En realidad Chile participó junto a EEUU y Francia en la intervención militar que desalojó al Presidente Aristide.

¹⁷ Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú,

con niveles comparativamente bajos de inversión en armamento a nivel internacional, en la que prevalecen las relaciones de cooperación entre los países y donde las tradicionales hipótesis convencionales de conflicto con los vecinos han sido descartadas¹⁸.

Además, la brecha abierta entre la sociedad y los militares, legado del período de las dictaduras de la seguridad nacional y del papel que jugaron las fuerzas armadas en esa etapa, es otra variable que incide en el mismo sentido. Ella explica la desconfianza mutua entre el mundo civil y unas instituciones militares en cuyo seno aun perviven elementos de la etapa en que las organizaciones políticas y sociales se definían como *agentes del enemigo*.

Finalmente, la tendencia a que los temas sustantivos de la defensa nacional ocupen un segundo o tercer nivel en la preocupación de la ciudadanía y en las prioridades gubernamentales se refuerza en el contexto de los profundos problemas sociales que sufre la región. En efecto, la inversión en defensa es una decisión políticamente compleja para los gobiernos.

En general, el presupuesto dedicado a la defensa -que no es sinónimo de presupuesto militar- registra una tendencia a la baja en la región. Pese a ello sigue constituyendo una porción significativa del gasto público. Podría afirmarse que los gobiernos posteriores a la etapa de las dictaduras de la seguridad nacional han tendido a evitar procesos integrales de reestructuración de sus sectores de defensa y que hay mucho camino para recorrer en el uso más racional y efectivo de los recursos que ellos consumen¹⁹.

Salvo en el caso de Chile, debe admitirse que en los últimos veinte años se ha verificado un proceso de *des-inversión* en las fuerzas armadas del cono sur, cuyas consecuencias más graves se expresan en las fuerzas de aire y de mar que requieren de inversiones tecnológicamente más sofisticadas y cuyo funcionamiento también es más costoso.

Sin embargo, a los fenómenos señalados también debe agregarse el impacto directo y/o indirecto de las políticas de EEUU hacia la región.

El cono sur representa una región marginal en las prioridades de seguridad nacional de la Casa Blanca. Pero cuando los gobiernos de la región y sus organismos de seguridad y defensa otorgan prioridad a las dimensiones transnacionales de los problemas de seguridad en sus respectivos países, también están respondiendo directa o indirectamente a la presión norteamericana y particularmente a la potencial amenaza de intervención directa que ella supone²⁰.

Dentro del conjunto de instrumentos que el gobierno de EEUU dispone para promover sus intereses en la región existe un abanico de herramientas específicamente dedicadas a los temas de seguridad. Algunas han asumido la forma de instituciones multilaterales. Entre ellas deben mencionarse el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), la Convención para Control del Abuso de Drogas (CICAD), ambos organismos de OEA y el Grupo de Acción Financiera Internacional del Sur (GAFISUD), creado por el acuerdo de 10 países de la región con el objetivo de luchar contra el lavado de activos de origen ilícito.

Pero además, un conjunto de agencias norteamericanas, entre las cuales la DEA, la CIA y el propio Pentágono a través del Comando Sur, desarrollan activos

¹⁸ Sólo se mantienen focos de tensión entre Chile y Perú y Bolivia. A ello se dedica atención más adelante.

¹⁹ Debe recordarse que se trata de un sector relativamente inelástico incluso en el mediano plazo.

²⁰ Se debe señalar que muchas veces el límite entre defensa de la soberanía y simple acatamiento de políticas diseñadas por Washington es difícil de precisar.

programas de cooperación en la región promoviendo las políticas de seguridad establecidas por Washington.

En el plano específico de los asuntos militares, Washington ha construido a partir de los años 40' del siglo XX, una verdadera tradición de relaciones formales e informales que, bajo el paraguas de los *intercambios profesionales*, conformó lo que se ha denominado *diplomacia militar paralela*.

Entre los múltiples programas incluidos en la política de cooperación militar de EEUU con la región²¹, todos ellos dirigidos a promover los intercambios con las fuerzas militares latinoamericanas, el de *Foreign Military Interaction* -también conocido como *military to military contacts*-, está dedicado específicamente a la promoción de las relaciones de militares norteamericanos con sus pares de América Latina.

Pese a que una vez terminada la guerra fría el Departamento de Estado privilegió la promoción de la democracia, los derechos humanos y la subordinación militar a los gobiernos democráticos, el Pentágono continuó desarrollando numerosos programas de cooperación y cultivando los *contactos militar-militar* en América Latina que tanta utilidad habían demostrado en la construcción del sistema militar panamericano durante el período del combate anti-comunista. Así, más allá de algunas reformas, el conjunto de instrumentos e instituciones construidas en aquella época –Junta y Colegio Interamericanos de Defensa, Conferencias de Ejércitos, Armadas y Fuerzas Aéreas de las Américas y una verdadera red de maniobras militares periódicas con militares latinoamericanos, etc.- mantienen vigencia.

No obstante ello, en el plano estrictamente militar, EEUU ya no cuenta con interlocutores tan dóciles y bien dispuestos, ni en los gobiernos ni en las fuerzas armadas de la región como los tuvo en tiempos de la guerra fría. El primer traspié se produjo con la política de promoción de los derechos humanos iniciada durante la administración del Presidente Carter. Dicho viraje del Departamento de Estado fue percibido por los militares del Cono Sur como una verdadera *traición* y se combinó con los efectos de la enmienda Koch que paralizó los programas de ayuda militar a regímenes acusados de violar los derechos humanos.

De esta manera, el Pentágono se vio privado de una herramienta que había demostrado enorme efectividad: la transferencia de material militar de desecho con el consiguiente entrenamiento del personal latinoamericano y el intercambio permanente derivado de la dependencia tecnológica y logística.

De todas formas, el Comando Sur ha mantenido una activa presencia en la región y a medida que las transiciones democráticas fueron avanzando, el Pentágono volvió a implementar diversos programas de entrenamiento y cooperación militar. Sin embargo, la amplia política de transferencia de equipo militar de la guerra fría no fue sustituida por mecanismos de similar eficacia.

La diversificación de las fuentes de provisión de equipamiento desarrollada por las fuerzas armadas de la región como resultado de la enmienda Koch se transformó en una limitación para la influencia militar norteamericana. Un indicador de la dificultad que EEUU ha enfrentado en este sentido ha sido la resistencia planteada por los militares del cono sur frente a los intentos norteamericanos de involucrarlos en su guerra al narcotráfico y en ese difuso espectro de asuntos mal llamados *nuevas amenazas*.

Lo dicho no significa que las relaciones y los contactos del Comando Sur con las fuerzas armadas del cono sur se hayan cortado. Por el contrario, existe una muy activa red de contactos y relaciones militares promovidas por EEUU, a los que hay que

²¹ La cooperación militar externa de EEUU incluye unos 17 programas. Ver “Just the Facts” en <http://www.ciponline.org/facts/> de WOLA y CIP.

sumar los programas de educación y entrenamiento militar²². Ello plantea la necesidad de observar y controlar con atención sus características y su impacto entre los militares de la región.

En el último período, las actividades del Comando Sur volvieron a sufrir contratiempos como resultado de la denominada Ley ASPA²³, perfeccionada por la enmienda Nethercutt de diciembre de 2004. Dicha norma del Congreso de EEUU autorizó el corte de los Fondos de Ayuda Económica a los países que no hayan firmado el *Acuerdo del Artículo 98 para el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional*, conocido también como Acuerdo de Inmunidad Bilateral (BIA).

En el MERCOSUR, únicamente Argentina, por su condición de *aliado estratégico extra-OTAN*, no fue objeto de las represalias de EEUU por negarse a firmar el BIA. Esta política ha sido objeto de críticas de importantes funcionarios norteamericanos. El propio Jefe del Comando Sur del momento, Gral. Bantz Craddock había expresado ya en 2005 su desacuerdo con el corte de los programas de cooperación militar con países sudamericanos en ocasión de sus frecuentes visitas a los países de la región y abogado por la modificación de esta legislación en el propio Congreso de su país²⁴.

Finalmente, aquellas restricciones fueron levantadas y el Comando Sur, a partir de 2007, cuenta con autorización para reiniciar con normalidad sus diversos programas de cooperación con los militares de la región.

Las mencionadas limitaciones legales y políticas han otorgado relevancia a los programas militares norteamericanos de ayuda humanitaria, convertidos en casi el único medio importante para mantener una presencia permanente en el terreno, establecer y desarrollar contactos en zonas y regiones que el Comando Sur valora estratégicas.

Así, mientras EEUU trabaja en el sentido de crear condiciones para el *despliegue avanzado* de sus efectivos en la región y sienta bases logísticas para eventuales futuras operaciones de intervención militar, enfrenta una realidad política compleja en un sub-continente sudamericano en el que los gobiernos asumen actitudes de mayor independencia.

Lo demuestra la mencionada negativa de casi todos los países de América del Sur a firmar los BIA. Es más, los gobiernos sudamericanos soportaron el corte de la ayuda militar estadounidense, lo cual su vez, señala que ella no es ya tan imprescindible como lo fue unas décadas atrás.

Por otra parte, es necesario señalar otro fenómeno de profundas raíces. La política exterior de Washington, determinada en cada etapa por su estrategia de seguridad nacional, ha tendido tradicionalmente a securitizar y/o militarizar su enfoque

²² Ver por ejemplo www.ciponline.org y los trabajos del Washington Office on Latin America (WOLA)

²³ La Ley ASPA (American Service Protection Act)

²⁴ Figuras clave en la administración Bush han expresado recientemente sus dudas respecto a la sabiduría de detener la ayuda a países amistosos que se niegan a firmar. En una sesión informativa, el 10 de marzo, 2006 la Secretaria do Estado, Condoleezza Rice, comparó el BIAs a "*...algo parecido a dispararse en el pie. . . teniendo que aplazar la ayuda a países con quienes tenemos importantes acuerdos de contra-terrorismo o anti-drogas o en algunos casos, con algunos de nuestros aliados, afectando incluso la cooperación en lugares como Afganistán e Irak*". Por otra parte, Bantz Craddock, por entonces jefe del comando sur de EEUU, criticó verbalmente las sanciones ASPA en su testimonio ante el Comité de las Fuerzas Armadas del Congreso, el 16 de marzo 2006, informando que 11 naciones latinoamericanas ahora están impedidas de recibir el entrenamiento y la educación militar internacional que cubrían los fondos: "*La declinación de nuestro compromiso abre la puerta a la competencia de naciones y agentes políticos del exterior que pueden no compartir nuestros principios democráticos para aumentar su interacción y su influencia dentro de la región*", afirmó y agregó que "*...arriesgamos perder el contacto y la inter-operabilidad con una generación de estratos militares de muchas naciones de la región, incluyendo a varios países importantes*" (ver <http://www.voltairenet.org/article144722.html>)

sobre problemas cuyas verdaderas raíces se ubican en las graves realidades socio-económicas, políticas y hasta culturales ó étnicas que caracterizan a la región.

Por demasiado conocido no se insistirá en fundamentar cómo ello impactó en la región durante la guerra fría. Es sí preciso señalar que en la post-guerra fría dicha lógica se continuó reproduciendo, siempre a partir de la identificación de algún *demonio*. De esta manera, *mutatis mutandi*, la guerra al narcotráfico vino a sustituir a la guerra contra el comunismo para luego quedar subsumida en la estrategia de la guerra anti-terrorista.

En efecto, a partir de 1986 con la decisión del Presidente Ronald Reagan de otorgar competencias a las fuerzas militares en la lucha contra el narcotráfico²⁵, ampliada y profundizada por las administraciones norteamericanas posteriores, otorgó un nuevo sentido y revitalizó la presencia militar de EEUU en la región a través del Comando Sur. Aunque la militarización de la *war on drugs* impactó significativamente en toda la zona andina. Su máxima expresión ha sido la implementación del denominado Plan Colombia a partir de 1999.

Sin embargo, luego del 11 setiembre de 2001, cuando la guerra anti-terrorista del Presidente George W. Bush pasó a ser primera prioridad en la política exterior de EEUU, se impuso el concepto de narco-terrorismo y el Plan Colombia, formalmente diseñado a partir de la estrategia anti-narcotráfico, ya sin tapujos y junto al Plan Patriota asumió el carácter de operación abiertamente dirigida contra la guerrilla de las FARC.

Es en dicha perspectiva que debe ubicarse la realidad de la denominada Triple Frontera. La zona constituye la mayor vulnerabilidad de la región frente a la estrategia de guerra anti-terrorista de Washington. Ubicada en el corazón de América del Sur, reúne características que la convierten en potencial objetivo de la estrategia de intervención militar preventiva ante el terrorismo que definió el gobierno de EEUU (The White House, 2002 y 2006). La importancia estratégica de la Triple Frontera –y por ende su carácter de potencial objeto de intervención de EEUU- se ve acrecentada por ubicarse en una de las principales fuentes de alimentación del Acuífero Guaraní y también por su carácter de reserva de biodiversidad.

Por otra parte, hay que recordar que en setiembre de 2002, primer aniversario de los atentados contra Nueva York y Washington, la administración Bush dio a conocer su nueva estrategia de seguridad nacional, sustento de la denominada *war on terror*. Allí se establecía que los estados fallidos representan una amenaza para la seguridad nacional de EEUU:

*“América está ahora menos amenazada por estados conquistadores que por los estados fallidos. Estamos menos amenazados por flotas y ejércitos que por tecnologías catastróficas en manos de minorías enfervorizadas”*²⁶(The White House, 2002:1)

De dicha definición de EEUU respecto a los “territorios sin estado” han tomado nota todos los gobiernos del mundo. En efecto, ella representa de hecho una amenaza para todos aquellos países que por diversos motivos no ejercen control eficaz de sus territorios. Particularmente si dicho déficit implica directa o indirectamente la posibilidad de actividades de alguna forma relacionadas con las organizaciones que EEUU ha definido como terroristas.

²⁵ La Decisión Presidencial de Seguridad Nacional N°221, abril de 1986, emitida por el Presidente Ronald Reagan, definió el comercio ilegal de drogas como amenaza letal a la seguridad nacional de EEUU y reguló la participación de las instituciones militares de los Estados Unidos en operaciones contra las drogas en el extranjero.

²⁶ “America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few”.

Es en dicho contexto que principalmente Brasil y también Argentina – particularmente a partir de la acusación de Washington de que organizaciones que define como terroristas islámicas actúan en la Triple Frontera–desarrollan estrategias activas para mejorar el control sobre posibles actividades delictivas en esa estratégica región.

En especial Brasilia ha dado repetidas señales de inquietud ante lo que percibe como una estrategia del Pentágono dirigida a desplegar fuerzas militares en su frontera amazónica. La última manifestación de presencia militar norteamericana en la región ha sido el acuerdo con Paraguay para realizar prolongadas maniobras militares desde una base de la fuerza aérea paraguaya ubicada en Mariscal Estigarribia.

No es extraño entonces que Brasil, Argentina y Paraguay hayan constituido desde 2002 el llamado *mecanismo* “3+1” sobre seguridad en la Triple Frontera que reúne a los tres países junto a EEUU. El organismo celebró su V reunión plenaria en diciembre 2006²⁷, cuando además se anunció oficialmente, a través de la delegación brasileña, la instalación del centro regional de inteligencia con sede en Foz de Iguazú, Brasil.

Quiere decir entonces que razones de política interna y razones que se vinculan con fenómenos de orden internacional y muy especialmente con la política de EEUU, explican el mayor desarrollo relativo de los mecanismos del MERCOSUR dedicados a la coordinación y articulación en temas de seguridad. Complementariamente, los legados de la historia reciente contribuyen a explicar el bajo nivel de atención prestado a la articulación de políticas en el plano militar y de la defensa en el MERCOSUR.

Como observación final debe señalarse que todas las variables analizadas han jugado un papel en el fenómeno del desarrollo relativo del “MERCOSUR de la seguridad” frente a un “MERCOSUR militar ó de la defensa” apenas embrionario.

La incidencia relativa de cada una de las variables detalladas en dicho desigual desarrollo requeriría un análisis particular de la realidad de cada uno de los países así como el examen de las diferentes decisiones adoptadas por el MERCOSUR a lo largo del período analizado.

Sin embargo, también deben tomarse en cuenta algunos fenómenos contemporáneos de carácter aun más general que ponen en cuestión el concepto de soberanía y contribuyen a contextualizar la forma en que los países del MERCOSUR han manejado los problemas de seguridad y defensa.

VII.III.2.- El Estado en el nuevo orden mundial y el “asalto” sobre el concepto de soberanía

Puede afirmarse que el mundo asiste a un período de profundos cambios en sus reglas de convivencia internacional. Las condiciones políticas sobre las que se apoyó la construcción del sistema de Naciones Unidas a partir del fin de la segunda guerra mundial han sufrido una radical transformación. Buena parte de estas cuestiones ya se han evocado al analizar la decisión uruguaya de desplegar tropas en Haití en el marco de MINUSTAH. A continuación se hará referencia más específica a la a la experiencias problemáticas recientes de aplicación del concepto de soberanía, con referencias particulares al caso de Haití, para ubicar en su contexto este asunto íntimamente vinculado con la dimensión militar del MERCOSUR.

El fin del *equilibrio del terror* del mundo bipolar, la emergencia de EEUU como potencia militar hegemónica, la globalización y con ella el surgimiento de nuevos

²⁷ Ver <http://spanish.argentina.usembassy.gov/uploads/images/zWOctDjmIE6tNOjEv-Krlw/comspa.pdf> (consultado el 15/02/07)

fenómenos y nuevos actores internacionales, explican el progresivo descaecimiento sufrido por el derecho internacional.

No es casual que el DPKO -departamento de misiones de paz- cuya existencia no está contemplada en la Carta de NNUU es actualmente el más poderoso tanto por el volumen de recursos financieros como de personal que gestiona (más de 100 mil personas). Tanto es así que Ban Ki-Moon, nuevo Secretario General de la Organización, ha definido una reestructura agrupando un conjunto de unidades en el nuevo Departamento de Apoyo Logístico de Misiones Paz, para concentrar el análisis estratégico, la planificación y el despliegue en el DPKO (Turlin, J., 2007).

En momentos históricos como el actual se hace particularmente evidente que la construcción, el establecimiento y la vigencia de las normas del derecho reposan en correlaciones de poder que fundamentan su existencia y garantizan su efectiva aplicación.

Dicha afirmación, de cuño claramente realista, obliga a realizar una precisión de carácter teórico y explicitar cuál es el punto de vista normativo que subyace en el análisis que se realiza a continuación.

En efecto, desde el punto de vista teórico-normativo se adopta una posición ciertamente ecléctica. Ella se funda en la admisión de la potencia analítica del pensamiento realista en relaciones internacionales como herramienta particularmente adecuada para describir y comprender la lógica de actores que –como la administración del Presidente de EEUU, George W. Bush- explícitamente elaboran sus planes de acción con arreglo a dicho marco teórico. Sin embargo, si desde el punto de vista positivo el realismo resulta instrumentalmente útil, sus asunciones resultan normativamente inaceptables. Es necesario, entonces, explicitar que al momento de reflexionar respecto al *deber-ser* en relaciones internacionales -muy particularmente en el ámbito regional- se opta por un marco teórico afín al internacionalismo y el pensamiento crítico.

Al analizar las políticas de seguridad y su desarrollo relativo en la región en relación a la política exterior de EEUU, debe recordarse que:

“ha ocurrido un vuelco en el orden internacional ya que los estados débiles, de concebirse como una amenaza para la seguridad de sus propias poblaciones, han pasado a ser percibidos como un desafío al orden mundial, dos cosas que parecen muy diferentes” (Schwarz, Rolf 2005:433).

La cita pone de relieve la evolución reciente de lo que podría denominarse *usos y costumbres* en el ámbito internacional y muestra el *deslizamiento* sufrido por el concepto de soberanía. Los estados, reconocidos *de jure* como titulares absolutos de soberanía en su ámbito de jurisdicción, *de facto* sufren un proceso de gradual expropiación de su titularidad en función de criterios de *performance* en la provisión de ciertos *bienes públicos*.

En tal sentido, las funciones básicas del estado moderno podrían definirse como *“la provisión de seguridad interna y exterior, la provisión de ciertos niveles de representación y legitimidad y la provisión de bienestar”* (Milliken, J. y Krause K., 2002:755-762).

Las fallas graves en la provisión de dichos bienes públicos ocurren generalmente en situaciones de colapso total o parcial de las estructuras de un estado como consecuencia de una guerra o de serios conflictos internos. Los casos de colapso estatal son relativamente excepcionales. Como ejemplo podrían citarse los casos de Liberia ó Sierra Leona y también los de Irak(2003) o Afganistán(2001) luego de la invasiones conducidas por EEUU.

No podría decirse lo mismo del caso de Ruanda (1994) ni de Haití en 2004. En realidad, allí ocurrieron graves conflictos internos en cuyo marco se verificaron *dis-*

funcionalidades graves en el cumplimiento del deber estatal de garantizar seguridad a todos sus habitantes. Además y –esto es muy importante- sus consecuencias movilizaron a actores internacionales influyentes con capacidad de decisión en el Consejo de Seguridad donde además ninguno de los miembros permanentes ejerció su derecho a veto.

Así, el grave problema que la actual realidad estratégico-militar del mundo plantea a los países de menor poder relativo es quién juzga el *rendimiento* de los estados en la provisión de ciertos servicios básicos –y en particular los de seguridad interior y externa- y en base a qué *estándares* serán juzgados. De hecho, el incumplimiento de las *funciones básicas* que debe cumplir el estado puede convertir a un país en objeto del *derecho de intervención*, sea por razones humanitarias, sea por ser considerado una amenaza a la seguridad y/o estabilidad internacionales o ambas cosas a la vez.

En realidad, la experiencia histórica reciente de las intervenciones internacionales, con o sin mandato de Naciones Unidas, muestra que no existe un patrón objetivo que las justifique. En todo caso, su ocurrencia aparece sujeta a variables tales como la significación estratégica del territorio en cuestión y/o el poder relativo de los actores con intereses directos en el asunto.

Por otra parte, también deben citarse ciertos fenómenos que podrían catalogarse como intervenciones “blandas”. En general, este tipo de intervenciones internacionales, contrariamente a las intervenciones *manu militari*, se han fundado típicamente en el pensamiento generado por el internacionalismo liberal. Ejemplos de ellas son el Tratado de Roma por el que se instituyó el Tribunal Penal Internacional ó la asunción de competencias extra-territoriales por parte de magistrados de países europeos en casos de crímenes de *lesa Humanidad*. Ejemplo paradigmático es el español Baltasar Garzón.

Como fundamento general de estas intervenciones “blandas”, cuya legalidad normalmente es más clara, se esgrime la defensa de derechos humanos básicos apoyada en sólidos argumentos éticos. Sin embargo, estos desarrollos que tienden al establecimiento de una nueva jurisprudencia supra-estatal, no escapan al contexto internacional. En efecto, sobre ellos se proyecta igualmente la sombra de las asimetrías de poder en el mundo²⁸.

En cambio, los fenómenos más polémicos y radicales de *expropiación de soberanía* –también más interesantes desde el punto de vista analítico- son las experiencias que se han denominado de “construcción de la paz post-conflicto” –*post-conflict peace building(PCPB)*- cuyas características se superponen y confunden con las denominadas misiones de *estabilización*, nuevo eufemismo para definir las intervenciones militares post-modernas.

De manera muy esquemática, dichas operaciones internacionales representan verdaderos ensayos de *ingeniería social* dirigidos a construir *estatalidad* y restablecer la convivencia de sociedades que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha definido, de manera explícita o implícita, como incapaces de auto-gobernarse sin apoyo de la denominada *comunidad internacional*. El caso de Haití es el más cercano y en él se hallan directamente involucrados Uruguay y los demás países del MERCOSUR.

No se trata aquí de analizar cómo se produjo el desalojo del Presidente Aristide por fuerzas militares de EEUU y Francia ni el proceso previo que condujo a ello. Tampoco la legitimidad con la que Aristide ejercía su cargo ni la responsabilidad de

²⁸ El tratamiento legal y humanitario al que EEUU somete a cientos de ciudadanos de otras nacionalidades reclusos en la base de Guantánamo es un buen ejemplo de ello.

Francia, EEUU y otras potencias mundiales en la historia lejana y cercana de la otrora “perla del caribe”.

Sí es necesario recordar que Naciones Unidas, a través de la MINUSTAH, desarrolla allí un experimento socio-político dirigido a *construir institucionalidad estatal*. En última instancia, desarrollar un estado capaz de cumplir razonablemente con sus tres funciones básicas –seguridad, representación y bienestar- que den cierta estabilidad a la sociedad haitiana. Los desafíos éticos, políticos y técnicos que ello implica son de una enorme complejidad y obligan a tomar en cuenta que el estado, tal como modernamente se lo concibe, es una construcción social resultado de un proceso histórico. En tal sentido:

“Los estudios históricos han mostrado que la evolución de estas tres funciones básicas de los estados modernos llevó siglos en Europa (Strayer, 1970; Tilly, 1975). Más aún, se ha demostrado que la violencia fue parte integral en dicho proceso (Tilly, 1990). El conocimiento de este proceso también enseña que fue orgánicamente conducido por actores locales. En función de ello puede ponerse en cuestión si el enfoque desde la ingeniería social de las PCPB puede ser empleado o si, a partir de una correcta interpretación de las dinámicas locales, el mismo puede tener alguna utilidad” (Schwarz, R. 2005:434)

Se dejan así planteadas algunas claves respecto de un asunto de enorme profundidad ético-política, que tiene directa relación con la política exterior del país en relación con una misión que actualmente cumplen contingentes militares de todos los países del MERCOSUR.

Pero, el interés principal de esta breve digresión estriba en poner de manifiesto el fenómeno de *expropiación* que sufre la soberanía estatal –impactando principalmente sobre los estados relativamente más débiles- y señalar que el mismo no es ajeno a Latinoamérica. Incluso en sus expresiones más *duras* y extremas como lo muestra Haití.

Otra expresión de *expropiación* de soberanía estatal -en este caso *blanda*- a partir de los citados criterios de *performance*, es la introducción de las denominadas *cláusulas democráticas* en el sistema regional. La *Carta Democrática Interamericana* acordada en la OEA (setiembre 2001) y la *cláusula democrática* del MERCOSUR. Ambos constituyen ejemplos cercanos que expresan los nuevos desarrollos del derecho internacional en la región.

Ellas refieren al estado de situación del derecho regional respecto a lo que antes se definió como *fallas estatales* en la provisión del bien público *representación* y *legitimidad*. Debe señalarse que estos nuevos instrumentos *perfeccionan* la referencia a la democracia representativa ya incluida en la carta de OEA de 1948.

Si bien una arraigada tradición de respeto al principio de no intervención ha conducido a no otorgar carácter vinculante a estas normas, frenando ciertos intentos dirigidos a la adopción de acciones coactivas directas por parte de los organismos regionales²⁹ parece claro que se ha ido registrando un proceso gradual en el que el principio de no intervención va siendo erosionado.

²⁹ Antes de la aprobación de la Carta Democrática por la OEA en 2001 y de que el MERCOSUR adoptara su cláusula democrática por el protocolo de Ushuaia en 1998, la OEA activó su Resolución 1080 (democracia representativa) aprobada en 1991, en varios casos: Haití(1991), Perú(1992) y Guatemala(1993). En el caso de Paraguay(1999), se aplicó por primera vez la cláusula del MERCOSUR y por última vez la 1080 de OEA. Brasil, con el apoyo de los otros gobiernos del MERCOSUR desarrolló una fuerte acción diplomática en ese caso. Ya la Carta de OEA(1948) contenía un artículo al respecto. Su aplicación más polémica fue la expulsión de Cuba de su seno(1962), mientras los casos de no aplicación fueron tan numerosos como todos los golpes de estado de los años 70' y las diversas intervenciones militares de EEUU en la región.

La evolución del derecho regional en este asunto e incluso el antecedente del papel asumido por la región en la MINUSTAH, pese a que la decisión por la vía de los hechos se *transfirió* al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, señalan una tendencia que debe ser observada con atención, teniendo en cuenta la asimetría que caracteriza las relaciones hemisféricas por la presencia de EEUU y el rol que Washington ha jugado en América Latina.

En este apartado se ha intentado poner de relieve ciertos fenómenos internacionales y regionales que obligan a manejar con particular precaución aquellas cuestiones que refieren a la soberanía.

Ello se vincula particularmente a aquellos asuntos relacionados con las instituciones militares, en función de su propia razón de ser y su carácter específico de último recurso de poder para la defensa de la soberanía del estado.

VII.IV. Pasado y Presente del Bilateralismo en la Construcción de la Dimensión Militar del MERCOSUR

El bilateralismo aparece como la característica más fuerte y evidente en la evolución y construcción de las dimensiones militares y de defensa del proceso de integración regional en el cono sur.

Como se intentará reseñar a continuación, la constitución del MERCOSUR tiene como antecedente al proceso de superación de la vieja rivalidad hispano-lusitana, posteriormente heredada por Argentina y Brasil.

Es bien conocido que la historia post-colonial de esta región, convenientemente manipulada por las grandes potencias mundiales con intereses en estas latitudes, estuvo marcada por dicho contencioso. El control del Río de la Plata fue su epicentro. Montevideo como el puerto natural junto al territorio de la Banda Oriental –su *hinterland* inmediato–, representaron la llave para dicho objetivo.

Así, las hipótesis tradicionales de conflicto en la región estuvieron determinadas por aquella rivalidad y el MERCOSUR fue posible solamente una vez que Argentina y Brasil superaron dicho contencioso histórico.

Quiere decir que la lógica que condujo al Tratado de Asunción en 1991 fue, en su esencia última, de carácter bilateral. En realidad, Uruguay y Paraguay se incorporaron al proceso cuando ya Argentina y Brasil habían de hecho acordado el establecimiento de un acuerdo de libre comercio.

Sin embargo, en el trasfondo de dicha tendencia al bilateralismo argentino-brasileño y antes de historiar brevemente su desarrollo durante la década previa a la constitución del MERCOSUR debe señalarse la influencia de EEUU: el omnipresente *gran tercero* de las relaciones interamericanas a partir de la década de los 30' del siglo XX.

De la misma forma que Washington manipuló esa rivalidad durante la etapa de la guerra fría, evitando la posibilidad que los dos grandes países de la región constituyeran una alianza capaz de oponer resistencia a su estrategia³⁰, la Casa Blanca observa actualmente con atención la posibilidad de que el MERCOSUR –o cualquier otro agrupamiento regional latinoamericano– se constituya en un bloque dotado de recursos de poder y voluntad política de desarrollo autónomo.

Sin embargo, el impacto de dicha influencia no podría comprenderse y explicarse cabalmente sin su contrapartida: la incapacidad y/o la falta de voluntad

³⁰ De hecho Perón intentó en su momento establecer una alianza con el Brasil del Presidente Getulio Vargas, a la que aspiraba incorporar a Chile. El proyecto se conoció como el ABC.

política para avanzar en formas de cooperación y articulación de sus políticas de defensa y de sus expresiones en lo militar³¹.

En efecto, la ausencia de iniciativas independientes en tal sentido de parte de los gobiernos del MERCOSUR ó más ampliamente de América del Sur, representa objetivamente una forma de perpetuar los mecanismos construidos en el marco del sistema hemisférico de seguridad y defensa en función de los intereses de EEUU y alimentados desde Washington de acuerdo a sus necesidades. En todo caso, ubica a la región en una permanente situación defensiva y/o reactiva ante las iniciativas del Comando Sur.

VII.IV.1- Antecedentes Estratégico-militares del MERCOSUR: cooperación argentino - brasileña

Lo central en este punto es poner de manifiesto cómo –ya desde los 80’- comienzan a procesarse mutaciones muy profundas en la *configuración estratégica* regional que dan origen a un proceso de cambio en las tradicionales percepciones de rivalidad mutua entre Brasil y Argentina, creando las condiciones para un proceso de acercamiento que culminó con la firma del Tratado de Asunción en 1991.

En tal sentido, deben considerarse los avances a nivel bilateral que -antes y durante el proceso del MERCOSUR-, se han procesado entre Argentina y Brasil por un lado y entre Chile y Argentina por otro, transformando relaciones que habían llegado al borde de la guerra en vínculos de estrecha cooperación y hasta de *alianza estratégica* como la que formalmente une a Brasil y Argentina.

Conviene comenzar citando el informe presentado en octubre de 2002 por el Embajador Moreira, representante de Brasil ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de OEA que resume la *normalización* de las relaciones entre Argentina y Brasil como motor del MERCOSUR y pone –acertadamente– de manifiesto el papel de la dimensión estratégica y aún militar en su proceso de gestación:

“...el MERCOSUR político no es una emanación del MERCOSUR económico; en verdad, las dos dimensiones crecieron juntas, pero el paso inicial se dio en el plano político. Más diría: fue en el ámbito político-estratégico en que se dio realmente el paso inicial.

(...)en épocas del régimen militar, Argentina y Brasil experimentaron momentos de tensión, especialmente durante la controversia en torno al aprovechamiento de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata. La década de los ochenta abrió paso a la superación de esa divergencia y, con la redemocratización, la cooperación en ámbitos delicados, como el nuclear, contribuyó a crear un ambiente de confianza mutua. El fin de la guerra fría y la coordinación que establecieron los dos gobiernos en diversos temas de la agenda internacional propiciaron el establecimiento de un sentido de fraternidad y el incentivo de una política activa de cooperación e integración que llevó a la conformación, en 1990, del mercado común bilateral, al cual sucedió el Tratado de Asunción de 1991, que amplió la dinámica integradora a Paraguay y a Uruguay”³².

El Tratado Itaipú-Corpus Christi, firmado en 1979 entre los gobiernos militares de Argentina y Brasil, resolvió una tensa situación generada por el uso del Río Paraná, complementando el que ya había firmado Brasil con Paraguay en 1973.

³¹ Debe recordarse que el poder representa una relación social que no sólo requiere de recursos sino que su ejercicio constituye una conducta *motivada*. A ello se hizo referencia en el Capítulo I.

³² Documento presentado por el Embajador Valter Pecky Moreira, Representante Permanente de Brasil ante la Comisión de Seguridad Hemisférica en la reunión realizada el 29 de octubre de 2002(OEA/Ser.G. CP/CSH/INF.14/02)

Sin embargo, aun más grave por sus implicancias estratégico-militares, resultaba por entonces la competencia instalada entre Argentina y Brasil con el objetivo de desarrollar capacidades tecnológicas para dominar los procesos dirigidos al uso de la energía nuclear, incluso con fines bélicos.

Conviene mencionar que a principios de los 90', Argentina y Brasil aún integraban la lista de países sospechosos de desarrollar programas nucleares con fines bélicos junto a India, Pakistán, Irak y Corea del Norte. También que, junto al caso de Sudáfrica³³, la resolución del tema de la no-proliferación nuclear en América del Sur es generalmente citado en la bibliografía especializada como un "caso de éxito" (Redrick, Carasales y Wrobel, 1995:108).

Dicha competencia y la forma en que Brasil y Argentina llegan finalmente a su resolución constituye –como ya se adelantó- el antecedente inmediato del MERCOSUR y además resulta interesante por su carácter paradójico³⁴.

En efecto, ambos países se embarcaron en el desarrollo nuclear desafiando las presiones de las grandes potencias nucleares del mundo que impulsaban con fuerza la política de *no proliferación nuclear* en el marco de la política de contención nuclear y cuando se afirmaba un poderoso Movimiento de Países No Alineados que levantaba como bandera los derechos políticos y la reivindicación del desarrollo autónomo de los países del denominado Tercer Mundo.

Tanto Argentina como Brasil se negaron a firmar el Tratado de Tlatelolco³⁵ que promovía la no proliferación del armamento nuclear en América Latina, con el objetivo de consagrar la región como zona libre de armas nucleares.

Dicha posición compartida, basada en la afirmación del derecho al desarrollo independiente de una tecnología sensible, dio lugar, de manera paradójica, a la concertación de acuerdos en el plano político-diplomático. Ello les permitió desarrollar una estrategia relativamente común, entre 1964 y 1967, en las negociaciones del texto del Tratado de Tlatelolco, mientras competían en un peligroso proceso de desarrollo tecnológico que, aunque proclamadamente de fines pacíficos, conducía también a la posesión de armas nucleares.

Es así que en los 70' y 80', Buenos Aires y Brasilia logran sensibles avances en el camino del dominio de la tecnología nuclear. Cada uno de ellos desarrolló proyectos de carácter militar, construyendo instalaciones secretas cuya existencia recién fue admitida y divulgada en los 90'.

No es posible detallar aquí la historia de tales procesos³⁶, así como la forma en que se arribó a la solución negociada desembocando en la firma -el mismo año del Tratado de Asunción- de un tratado bilateral y la constitución de la Agencia Binacional de Contabilidad y Control (ABCC). Lo cual además derivó en el denominado "Acuerdo Cuatripartito", entre Argentina y Brasil, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para la Aplicación de Salvaguardias sobre las instalaciones y desarrollos nucleares de los dos países.

De esta manera, se dejaba de lado un principio particularmente importante, defendido por Argentina y Brasil hasta ese momento: el derecho a los llamados *ensayos nucleares con fines pacíficos*.

³³ A fines de los 80' el gobierno de Sudáfrica resolvió adherir al tratado de no proliferación nuclear y desmanteló sus armas nucleares, desactivando el programa de construcción de bombas termonucleares.

³⁴ Un caso con similitudes pero con una evolución exactamente opuesta, es el de la rivalidad indo-pakistaní. Sería interesante un análisis comparado de la cuestión.

³⁵ Chile tampoco lo firmó hasta 1992. Los tres países aprobaron definitiva y formalmente el Tratado recién en 1994.

³⁶ Un artículo interesante fue publicado por Redrick, J.R., Carasale, J. C. y Wrobel, P.S. (1994:107-122)

En noviembre de 1985, los Presidentes de Argentina y Brasil reunidos en Foz de Iguazú firmaron la Declaración sobre política nuclear cuyos principios serían repetidamente ratificados posteriormente.

Complementariamente debe señalarse que en 1986 los Presidentes Alfonsín y Sarney también firmaban en Buenos Aires la denominada Acta para la Integración Argentino-Brasileña³⁷.

Y así, en noviembre de 1990, apenas unos meses antes de la constitución formal del MERCOSUR, dicho proceso de cooperación volvió a expresarse en la Declaración Presidencial de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña

Se crearon de esa forma las condiciones para que los Presidentes Collor de Mello y Menem iniciaran en 1992 el proceso que culminó dos años después, con la plena adhesión de Argentina y Brasil al Tratado de Tlatelolco.

Posteriormente, ambos países también adhirieron al denominado *régimen de control de tecnología misilística* (MTCR, según su sigla en inglés) y al grupo de proveedores nucleares (NSG).

De manera paralela a estos procesos, también debe agregarse el desarrollo de los llamados “Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos” que iniciaron Argentina y Brasil en 1987. A ellos se sumaron posteriormente, Uruguay en 1990 y Paraguay, como observador, en 1991.

Dichos encuentros revisten un carácter histórico y señalan un verdadero hito en el lento camino que llevó desde las “hipótesis cruzadas” de conflicto en la región a una activa política de fomento de la confianza mutua que condujo finalmente a relaciones de cooperación entre las FF.AA.³⁸.

VII.IV.2. La Cooperación Argentino-chilena

Entre tanto, el otro desarrollo bilateral significativo en la región se cumple entre Argentina y Chile. El mismo representa un verdadero *vuelco histórico* luego que los dos países estuvieran al borde de la guerra en 1978 en lo que se denominó “conflicto del Canal de Beagle”. Además debe señalarse el acuerdo alcanzado en 1998 estableciendo los mecanismos para fijar los límites en unos 60 kms. de zona fronteriza de los llamados “los hielos continentales”.

En el área específica de la defensa –en sintonía con la normalización de relaciones económico-comerciales- comenzaron las reuniones permanentes “2+2” de Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores, así como del “Comité Permanente de Seguridad Argentina-Chile” (COMPERSEG), integrado por funcionarios civiles, militares y académicos de los dos países. Además, el Comité posee una secretaría que funciona mediante un sistema de rotación y ha mantenido la periodicidad de sus reuniones.

Los mencionados encuentros “2+2”, que se realizan anualmente, fueron instrumentados en noviembre de 1995, en ocasión de la firma del Memorando de Entendimiento (MOU) para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad e Interés Mutuo entre ambos países.

En cuanto al COMPERSEG, su propósito es establecer una agenda de trabajo que profundice la cooperación entre Argentina y Chile en materia de seguridad. Por ello su agenda incluye una variada gama de temas. En abril 2006 se celebró la décimo

³⁷ De la reunión de Buenos Aires resulta la firma de los 12 primeros Protocolos. El “Acta sobre Democracia, Paz y Desarrollo” firmada en diciembre del mismo año en Brasilia se acompaña de otros 5 protocolos a los que se agregan seis más hasta noviembre de 1988.

³⁸ Druetta, G.A. y Tibiletti (1992) publicaron un interesante trabajo analítico sobre dichos simposios.

séptima reunión del Comité, cuyas sesiones son presididas por los Subsecretarios de Relaciones Exteriores y los Subsecretarios de Guerra y Asuntos Militares.

Los objetivos asignados al COMPERSEG fueron:

- El fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa;
- Una expedita y oportuna información de las maniobras militares que las partes acuerden sean notificadas previamente, incentivando la participación de observadores;
- La promoción de actividades académicas que fortalezcan la cooperación entre ambos países en materia de seguridad.

Por otra parte, desde 1997 se cumple anualmente la llamada “Reunión de Interconsulta entre el Estado Mayor Conjunto argentino (EMC), el Estado Mayor de la Defensa Nacional chileno (EMDN) y los Altos Mandos de las FF.AA. de Argentina y Chile”.

Y en noviembre de 2001, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) editó una “Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa” elaborada a pedido de ambos países, donde se transparentan y homologan sus presupuestos militares³⁹.

Finalmente, lo más espectacular y llamativo de estos desarrollos cooperativos entre Chile y Argentina ha sido la conformación de un Estado Mayor Combinado que ha culminado en diciembre 2006 con la creación de la Fuerza de Paz Binacional “Cruz del Sur”. De acuerdo al comunicado oficial del Ministerio de Defensa chileno, “la creación de la Fuerza de Paz Combinada es el fruto del trabajo conjunto de todo un año, en el que hubo seis reuniones del Estado Mayor Combinado –tres en Argentina y tres en Chile. En estas reuniones, chilenos y argentinos acordaron la doctrina, disciplina, logística, reglas de enfrentamiento y otros aspectos que dan cuerpo a la Fuerza de Paz”⁴⁰.

VII.V. Conclusiones

Como primera cosa, debe volver a señalarse que *estricto sensu* no podría hablarse de la existencia efectiva de un MERCOSUR militar o de una dimensión militar o de defensa del acuerdo regional de integración. Ella ha quedado en estado embrionario a partir de que los Presidentes del “MERCOSUR+2” –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay- le otorgara existencia formal en su encuentro de Ushuaia.

Como contrapartida, lo más relevante en este plano es la existencia de diversos procesos de carácter bilateral y desigual desarrollo que se cumplen en el marco de los buenos niveles de cooperación y de confianza mutua que se han ido construyendo durante las últimas dos décadas en la región.

Al respecto pueden establecerse algunas generalizaciones e intentar formular algunas hipótesis explicativas acerca de las evidentes asimetrías que caracterizan los procesos de cooperación bilateral en el plano militar y de la defensa del MERCOSUR.

Por una parte, es claro que los dos *grandes socios* del proceso de integración son quienes han observado una actitud general más *pro-activa* en tal sentido. Que en cambio los *socios menores*, particularmente Paraguay y Uruguay -aunque Bolivia

³⁹ Recordar que ese objetivo había sido establecido por los Presidentes del MERCOSUR, Chile y Bolivia en Ushuaia. Sólo Argentina y Chile avanzaron en tal sentido.

⁴⁰ <http://www.defensa.cl/noticias/2006/0412dosmasdos.pdf>

podría ser incluido en esta categoría-, han tenido una posición claramente *defensiva y renuente* ante ciertas iniciativas ensayadas por Brasil o Argentina.

Por su parte, Chile podría ubicarse en una posición intermedia, coherente con su política exterior de compromiso relativo con la región y el significativo desarrollo relativo de sus capacidades militares.

De las generalizaciones planteadas conviene rescatar un elemento central: la coherencia con la que Argentina se ha afiliado durante las últimas décadas a un enfoque que apuesta a la cooperación en asuntos regionales de seguridad y defensa. Dicha orientación parece poder interpretarse de acuerdo al concepto de *comunidad de seguridad* (Deutsch, K. 1961)⁴¹ que por otra parte, también tiene aplicación creciente en América del Sur con una nota de duda en el caso de Chile en su relación con Bolivia y Perú.

Contrastando con los sucesivos virajes que han caracterizado su política exterior desde el fin de la dictadura, Buenos Aires ha apostado a la normalización de sus relaciones y a la cooperación regional en lo militar. Esta relativa coherencia otorga un grado de fiabilidad a esa dimensión que no podría extenderse al conjunto de la política exterior argentina. Es más, en el terreno militar Buenos Aires exhibe un nivel de transparencia poco frecuente.

La apuesta argentina a la cooperación en temas de defensa se hace particularmente evidente al analizar sus relaciones con Chile.

En efecto, pese a que muchos analistas insisten en señalar con alarma lo que califican como *armamentismo chileno*, en lugar de responder con mayores inversiones militares, los gobiernos argentinos posteriores a la dictadura han privilegiado el fortalecimiento de mecanismos de confianza mutua, de resolución pacífica de las diferencias y hasta de integración de las fuerzas militares.

Quiere decir que Buenos Aires ha puesto de manifiesto, de una manera particularmente consistente, su rechazo al concepto realista tradicional del balance de poder como instrumento para garantizar la paz y la defensa nacional.

En su relación con Chile, dicho enfoque ha demostrado ser particularmente fructífero. Santiago ha optado por aceptar el *convite* argentino a la normalización y la desescalada militar, seguramente como resultado de los complejos problemas que enfrenta en sus fronteras con Bolivia y Perú.

En efecto, no podría afirmarse que Chile haya abandonado las concepciones tradicionales. Contrariamente al carácter defensivo de la doctrina de defensa asumida por Argentina, claramente definida en su Ley de Defensa Nacional y otras normas y documentos posteriores, Chile orienta su doctrina militar en base a dos conceptos contradictorios: la disuasión y la cooperación.

Si bien define a la *actitud defensiva* como *orientación fundamental de su política de defensa nacional*, establece que en el *plano político-estratégico* ella posee un carácter *disuasivo*, precisando que dicha *modalidad disuasiva refiere a la disuasión convencional* y no al armamento nuclear (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2002:84).

En lo que se refiere a sus relaciones con Brasil, Argentina parece haber encontrado menor receptividad. Pese a que Brasilia ha re-desplegado su Ejército hacia la región de la Amazonia, demostrado no plantearse ninguna hipótesis de conflicto en sus fronteras con Argentina, en general no ha dedicado mayor atención al desarrollo de mecanismos más institucionalizados y permanentes de cooperación militar y en asuntos de defensa con Buenos Aires.

⁴¹ Esto es una comunidad de países en la que prevalece la idea de que las posibles diferencias entre ellos se dirimirá por vías que no son la guerra o en general la violencia o la coacción física.

Ello parece ser consecuencia principalmente de los déficit que Brasil arrastra en la conducción política de su sector defensa, agudizados por la virtual acefalía del Ministerio de Defensa durante buena parte del primer período de Luis Ignacio “Lula” Da Silva en el Palacio de Planalto. Además, Itamarití privilegió su objetivo de ubicar a Brasil como un actor mundial, descuidando en alguna medida sus relaciones con los vecinos del sur.

De todas formas, en ciertos asuntos de importancia como la decisión de enviar tropas a la misión de Naciones Unidas en Haití, ambos países actuaron de común acuerdo y hasta intentaron que Uruguay participara en la MINUSTAH “bajo bandera del MERCOSUR”. Una propuesta que fuera rechazada por el Presidente uruguayo Jorge Batlle.

En cuanto a los *países menores* del MERCOSUR, como ya se señaló no han adoptado iniciativas en el plano de la cooperación regional en asuntos militares y de defensa. En todo caso, en una posición que podría resumirse a través del aserto “más vale cabeza de ratón que cola de león”, se limitan a participar en los ejercicios militares o actividades de intercambio que se realizan en la región, generalmente a iniciativa de Argentina y Brasil.

En el plano de la cooperación en asuntos de defensa, al igual que en las demás esferas que conforman el proceso de integración, la realidad del MERCOSUR refleja las indefiniciones y la incapacidad manifiesta de Brasil de asumir a plenitud el papel de liderazgo que ninguno de los demás miembros del bloque cuestionan.

El desarrollo de la dimensión militar y de la defensa en un boque regional de países sólo puede resultar de una convergencia que sustente el desarrollo de intereses comunes y su expresión en definiciones sustantivas que permitan avanzar en el diseño de una política exterior común.

* * *