

LA SEGURIDAD EN LA AGENDA POLITICA DE LOS ESTADOS DEL CONO SUR EN LOS AÑOS NOVENTA.

Victoria Faiella
Javier Lucheti

INTRODUCCIÓN:

En América Latina persisten temas viejos y nuevos en su agenda de seguridad. Mónica Hirst diferencia el norte del sur de América Latina tomando como parámetro la influencia de la política norteamericana sobre cada región.

En el norte de América Latina, al finalizar el conflicto Este-Oeste, simplificó el aumento de la hegemonía norteamericana.

El fin de la crisis centroamericana ayudó a la desmilitarización del área por la reducción de la asistencia militar de Estados Unidos. México asume un nuevo rol en el área por el remplazo de intereses de seguridad militar por intereses de seguridad económica.

En Sudamérica los países cuentan con cierto grado de definición de sus políticas de seguridad, esto se debe en parte al proceso de redemocratización iniciado a mediados de los años 80, a las negociaciones entre Argentina y Brasil en el campo nuclear, al proceso de desmilitarización de las políticas latinoamericanas y al abandono de políticas intra-regionales conflictivas favorecidas por las ideas geopolíticas y de doctrina de seguridad nacional llevadas adelante por los gobiernos militares de los distintos países. Para algunos analistas, dentro de Sudamérica hay situaciones conflictivas de cierta preocupación. Entre ellas se destacan el resurgimiento de sentimientos nacionalistas anti-norteamericanos y la reedición de algunas disputas territoriales. Este tipo de percepciones tiende a valorizar la revitalización del Sistema Interamericano, retomando el viejo supuesto de que éste constituye el mejor instrumento para asegurar la estabilidad en la región. (Hirst, Mónica. 1994. Pág. 79).

Los nuevos temas de la agenda de seguridad internacional o amenazas no militares, tiene sus particularidades en el norte y en el sur de América Latina. Temas como problemáticas transnacionales o transfronterizas, el tráfico de drogas, la destrucción ambiental y los flujos migratorios... favorecen una mayor fragmentación y la búsqueda de soluciones individuales, haciéndose más remota la formación de coaliciones intraregionales. Incluir estas temáticas en

una nueva agenda de seguridad interamericana podría generar tensiones en el ámbito latinoamericano por la forma diferenciada en que afectan a los países de la región. (Hirst, Mónica 1994. Pág. 79)

La seguridad tiene que adquirir una dimensión global, compartida y recíproca, ello significa como mínimo considerar los intereses de los adversarios. La seguridad se obtiene por la cooperación y no por la confrontación, ni la competencia. Las políticas de seguridad deberán diseñarse de manera de no provocar a ningún país ni crear percepción de amenaza.

DESARROLLO:

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

El interés existente a fines de los años ochenta vislumbraba que la cooperación en el campo de la seguridad, junto con la integración económica y la coordinación política conduciría a un proceso irreversible. Muchos analistas consideraron conveniente utilizar el enfoque de la paz interdemocrática para explicar los nuevos emprendimientos cooperativos de la región, especialmente los acuerdos entre la Argentina y Brasil.

En el pasado, las hipótesis de conflicto regional constituían una parte sustancial de las doctrinas de seguridad que justificaban la expansión de los gastos militares y el mantenimiento de prerrogativas políticas por parte de las fuerzas armadas. En los últimos diez años la democratización ha restringido la gravitación política de los militares y tales doctrinas han sido desactivadas en casi todos los casos.

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

sólo pueden volverse efectivas con la práctica reiterada de negociación y conciliación”.¹

La paz inter-democrática es un concepto confuso. Las negociaciones intra-regionales más importantes, en las que estuvieron involucrados intereses estratégicos y disputas regionales se iniciaron durante el último período de gobiernos militares. Ej. Tratado de Itaipú-Corpus en 1979 y Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile en 1985.

Hay una clara vinculación entre los recortes de los gastos militares y la crisis económica de los años ochenta que precipitó reducciones presupuestarias y políticas de “achicamiento” del Estado. Esto se dio con la transición y consolidación democrática que favorecieron estas reducciones, pero su principal motivo fue económico.

La relación que hay entre cooperación en materia de seguridad y democratización no puede comprenderse separado de los recientes avances en la integración subregional. 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 entre Argentina-Brasil. Los acuerdos de Integración y Cooperación Económica entre estos dos países abarcaron un conjunto de acuerdos en el cual el comercio administrado y la cooperación tecnológica fueron parte de una estrategia y esto contribuyó a legitimar las políticas de cooperación en el campo de la seguridad. Este proceso se profundizó aún más con la formación del MERCOSUR.

Es necesario tener en cuenta la poca relevancia estratégica de esta región en los asuntos globales. A diferencia de otras subregiones en el mundo y aún en América Latina porque el Cono Sur no enfrenta amenazas regionales o extra-regionales que ponen en peligro su seguridad. Ocupa un lugar marginal en la agenda estratégica mundial ya que no existen conflictos étnicos, ni religiosos como en otras áreas. Tampoco es una zona prioritaria para las grandes potencias.

Las políticas de seguridad de los países del Cono Sur en el pasado y el presente han estado directamente vinculadas con sus políticas exteriores. El fin de la Guerra Fría introdujo cambios en esta vinculación para Argentina y Brasil y en menor grado para Chile. En el caso de Uruguay y Paraguay estos cambios han repercutido en las políticas exteriores pero con menor efecto sobre las políticas de seguridad. El fin de la guerra

¹ BRUCE RUSSETT. Página 156.

Fría ha sido considerado positivo para todos los países de la región pero no tuvo la misma interpretación para las transformaciones del sistema internacional. En el caso de Brasil y Argentina a partir de 1989 el cambio en la estructura de poder mundial dio lugar a percepciones divergentes sobre sus costos y beneficios, que produjo tensión en las relaciones intra-regionales.

Para interpretar el nuevo orden internacional hay que distinguir lo cualitativo-cuantitativo. Como señala Holm y Sorensen existen dos interpretaciones respecto de las recientes transformaciones globales. Una considera que hubo un cambio cualitativo en la política internacional, mientras que la otra disminuye el alcance y el nivel de las transformaciones ocurridas sosteniendo que "(...) el fin de la Guerra Fría sólo significó cambios en la distribución de poder dentro de un sistema anárquico de Estados (...).²

Argentina y Chile han reformulado sus políticas exteriores a partir del cambio en el mundo al finalizar la Guerra Fría. Se han convertido en defensores de iniciativas multilaterales y están orientados a fortalecer vínculos con los Estados Unidos. Brasil, reconoce los cambios provocados por el fin de la Guerra Fría aunque está más preocupado por la distribución de poder que aún prevalece en la sociedad internacional.

La política exterior de la Argentina ha seguido premisas muy diferentes durante los períodos de transición y consolidación democrática. Para el gobierno de Menem el fin del sistema bipolar significó una oportunidad para redefinir su política exterior. Uno de sus objetivos fue buscar un mayor acercamiento con los Estados Unidos. Este objetivo estuvo siempre presente en las decisiones de política exterior como de política de seguridad. Ejemplo de esto fue la decisión Argentina de apoyar a Estados Unidos en iniciativas multilaterales y unilaterales y establecer un vínculo con la OTAN. Esto provocó muchas veces el distanciamiento del resto de América Latina, especialmente en asuntos de seguridad. Ejemplo : intervención militar en Haití, participación en operaciones de paz en la ONU, en estos días con el apoyo a guerra contra Irak.

En Brasil la política exterior y de seguridad se han desarrollado de modo diferente de las de Argentina. Los asuntos internacionales de Brasil han sido el resultado de una compleja interacción entre determinantes externos e intereses internos. El cuerpo diplomático logró

² HOLM Y SORENSEN. (1995). Página 186. DATOS.

preservar su influencia y legitimidad como el principal actor en la toma de decisiones de política exterior.

Durante el gobierno de Collor se dieron los primeros pasos para establecer una relación cooperativa con los Estados Unidos. Se alcanzaron compromisos que tuvieron un impacto significativo sobre la política regional, ej. Acuerdos de no-proliferación nuclear. Los cambios introducidos en materia de seguridad internacional fueron muy lentos. Estos cambios, impulsados por el gobierno de Collor abrieron un debate entre los diplomáticos brasileños que condujo a diferentes apreciaciones entre ellos.

La política exterior del gobierno de Itamar Franco dio prioridad en la política exterior a la participación activa en el MERCOSUR, crear un Area de Libre Comercio Sudamericana y a una relación menos conflictiva con Estados Unidos, entre otras cosas.

Cuando asume Cardoso admite cambios importantes en el sistema internacional pero han sido renuentes a adherir a un enfoque globalista de la política mundial. Algunos diplomáticos sostienen que esta no es una era global, sino de exclusión y de concentración del poder, con tensiones crecientes entre el norte y el sur.³

También se han manifestado diferencias entre Brasil y Estados Unidos en los asuntos de seguridad en el contexto interamericano ya que Brasil se ha resistido a ampliar los conceptos de la agenda de seguridad regional y global para incluir las llamadas amenazas no militares. Como es el caso del fortalecimiento de un sesgo intervencionista prodemocrático en la OEA.

En lo interno, las políticas de seguridad internacional de Brasil se ven condicionadas por las presiones y los intereses de los militares. El papel del nacionalismo en las fuerzas armadas es muy importante debido al reconocimiento del valor geoestratégico del país y al temor de una mayor presencia militar de los Estados Unidos en Sudamérica. Este temor aumentó por las operaciones norteamericanas contra el narcotráfico en la región y en otros países amazónicos.

Con respecto a los asuntos mundiales, los militares brasileños perciben las rivalidades N-S como la contradicción global predominante en el nuevo orden internacional. Esto no ha impedido que las fuerzas armadas brasileñas

3 SANTOS NEVES. Página 172.

participen en las fuerzas de PAZ de la ONU sobre todo, en los países africanos de habla portuguesa.

También preocupa a los militares brasileños la internacionalización de las políticas ambientales y su inclusión en la agenda de seguridad. A estas interpretaciones globalistas se las toma como un intento de recortar la soberanía brasileña en la zona del Amazonas ya que se la toma como una fuente de preocupación ecológica global.

Siempre se tomó como una iniciativa militar el sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM) que se quiso implementar en esa zona de fronteras abiertas. Pero también se refleja el interés de sectores políticos y gubernamentales sobre la necesidad de una integración más efectiva entre este territorio y el resto del país. Por esta razón el programa formó parte de un proyecto más amplio llamado Sistema de Protección de la Amazonia (SIPAN) que involucra a las fuerzas armadas, la Secretaría de Asuntos Estratégicos, la Policía Federal, el Ministerio de Recursos Ambientales y la Fundación Indígena Nacional. La creciente importancia de la región amazónica en la política interna ha servido para fortalecer los vínculos políticos y económicos con otros vecinos, en especial con Venezuela.

En Chile hay una clara distinción entre la política externa y la seguridad internacional que resulta de las tensiones en las relaciones cívico-militares. El Ministro de Relaciones Exteriores apoya las iniciativas destinadas a fortalecer los regímenes y las instituciones multilaterales pero las autoridades buscan desarrollar proyectos autónomos. Para ellos el Estado-Nación es esencial por lo tanto la seguridad internacional debe estar asociada con la política de defensa nacional.

En los asuntos de seguridad internacional, Chile no se ha adherido al TNP (tratado de no-proliferación) y no ha participado en misiones de paz de la ONU. En política exterior ha adoptado un enfoque globalista que reconoce la creciente importancia de las amenazas no militares y la diplomacia chilena ha promovido la flexibilización del principio de soberanía nacional frente a situaciones en las que la democracia y los derechos humanos se encuentran amenazados.

Para comprender mejor el desarrollo reciente de la política de seguridad regional en el Cono Sur es necesario combinar los diferentes tipos de relaciones cívico-militares junto con las premisas de política exterior.

La democratización y las iniciativas de cooperación económica han permitido mejorar las condiciones de paz y seguridad de la región, pero no han conducido a un proceso de integración en el campo de la seguridad.

Las diferencias 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 perturba el proceso asociativo pero no ha afectado las condiciones de paz y estabilidad en el Cono Sur.

En cuanto a los pequeños Estados, Paraguay siempre ha sido una fuente de preocupación para sus vecinos a causa de la presencia dominante de los militares en la política interna y al compromiso de las fuerzas armadas paraguayas en el narcotráfico.

Uruguay no es una amenaza para los vecinos debido a su estabilidad política y al bajo perfil de sus fuerzas armadas en la política interna.

Argentina es el país que mayor interés ha demostrado en entrecruzar la integración económica con la seguridad regional. Desde principios de los noventa entre los círculos académicos, militares y diplomáticos argentinos se quiere crear un sistema de seguridad para el Cono Sur. A este país le preocupa la falta de progreso en este sentido y la posibilidad de un desequilibrio militar entre este país y sus vecinos.

Chile representa una preocupación debido a la política de producción y adquisición de armamentos y al mantenimiento de una política de defensa que representa una hipótesis de conflicto con sus vecinos.

Con Brasil, no existe una hipótesis de conflicto y debería desarrollarse una alianza estratégica. Para esto se requiere mayor intercambio de información sobre proyectos espaciales y misilísticos. No se ha logrado ningún tipo de compromiso por parte de las fuerzas armadas brasileñas pero los militares argentinos continúan impulsando programas de cooperación para consolidar los vínculos en el campo de la seguridad. El actual desequilibrio con Brasil no es una amenaza para Argentina. También se reconoce que los costos y beneficios de las diferentes opciones de alianzas globales no son los mismos para ambos países.

Con Chile la situación es mucho más compleja debido a que como ya se planteó anteriormente la política de defensa no descarta la hipótesis de con-

flicto con su vecino transandino. Esto se puede comprobar con las disputas limítrofes no resueltas aún.

Los militares chilenos no han demostrado tanto interés acerca de la integración regional. Para ellos el establecimiento de relaciones cooperativas en el área de seguridad con países vecinos se encuentra condicionado por las políticas de defensa nacional.

Para Brasil, el Cono Sur es parte de una agenda de seguridad global y regional más amplia. Cuando Brasil abandona el alineamiento militar con Estados Unidos a mediados de los años setenta, Argentina se convierte en su socio más importante en materia de cooperación de seguridad bilateral. Esto no solo ha intensificado las condiciones de paz y estabilidad en Sudamérica sino que sirvió para fortalecer la credibilidad de Brasil ante la comunidad internacional. Esta cooperación con Argentina le sirvió para consolidar un clima pacífico en el sur y afrontar las amenazas a la seguridad en las fronteras del norte.

La problemática situación en la Amazonia, junto con los nuevos enfoques globales sobre medio ambiente, han desplazado los intereses de los militares brasileños desde la frontera sur a la del norte.

A partir de los años noventa hay diferencias entre la política exterior y de seguridad de Brasil y Argentina y esto inquieta a nuestros vecinos. La principal preocupación es que la Argentina llegue demasiado lejos en su política de desarme unilateral, produciendo un desequilibrio en el área que obligue a sus vecinos a seguir el mismo camino.

En el contexto de las relaciones Argentino-Brasileñas ciertos sectores de las elites políticas y económicas de un lado se identifican con preferencias gubernamentales y/o societales predominantes en el otro país. Algunos sectores de la Argentina que se identifican con las opciones económicas y de seguridad internacional de Brasil aprueban relaciones económicas más estrechas con Brasil tratando de legitimar la misma clase de política en su país. Este apoyo obedece a un interés de adoptar una política de seguridad internacional más independiente de los Estados Unidos.

No obstante, ciertos sectores de la fuerza armada brasileña perciben esta falta de coincidencia como un impedimento para la expansión de la cooperación militar. Pero también reconocen que la cooperación en seguridad será necesaria para la integración económica regional.

A pesar de estas diferencias en las políticas exteriores de ambos países, Brasil si bien reconoce su importancia regional como lo demuestra en la creciente presencia económica y diplomática en Sudamérica, la posibilidad de lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, deberá evitar una politización negativa al respecto, particularmente en la Argentina.

Brasil, tiene que tener en cuenta que las relaciones con Argentina y Estados Unidos deberán ocupar un lugar prioritario en las estrategias de largo plazo. A fin de progresar en ambas direcciones se tornó necesario evitar la triangulación de las relaciones Argentina-Brasil-Estados Unidos. Este hecho se vio favorecido por un mayor acercamiento entre Brasil y los Estados Unidos, especialmente a partir de la asunción del presidente Cardoso.

“Una señal positiva en esta dirección, en el ámbito de la seguridad, se observó en el Encuentro de los Ministros de Defensa sobre Seguridad Hemisférica celebrado a mediados de 1995 en WILLIAMSBURGO. Las previas expectativas de crear un régimen de seguridad hemisférico y compromisos de acción colectiva han disminuido, priorizándose en cambio medidas de confianza mutua e iniciativas de cooperación. Se debe mencionar también que Brasil se ha tornado más cooperativo en relación con cuestiones de la agenda interamericana, especialmente aquellas relacionadas con derechos humanos y con el perfeccionamiento de las condiciones sociales y políticas de la democracia”.⁴

CONCLUSIONES:

- No caben dudas que todavía falta mucho para lograr un camino hacia la integración en el ámbito de la seguridad. Esto dependerá de la evolución de los contextos interno, regional e internacional.
- La democratización es una condición importante pero no suficiente para profundizar la cooperación en seguridad en el Cono Sur.
- Al formarse una zona “sin guerras” y un área estratégica marginal en los temas globales, las diferencias en política exterior no adquieren un sentido trascendente para la seguridad regional.
- La democratización y la cooperación en temas de seguridad no han conducido a la integración en el área de seguridad, pero si han sido efectivas en

⁴ HIRST MONICA. Página 181. Democracia, Seguridad e Integración.

disminuir la desconfianza y la animosidad previa entre los Estados del Cono Sur, especialmente entre Argentina – Brasil y Uruguay.

- Al no haber mucha coincidencia en política exterior, los factores económicos se han convertido en la fuente más importante para identificar intereses comunes en el Cono Sur. El MERCOSUR contribuyó a abandonar las tradicionales estrategias económicas defensivas y expandió la interdependencia económica entre sus Estados miembros. Poco a poco el MERCOSUR se convierte en un elemento de identidad para los países del Cono Sur.

- Chile, es un observador de este proceso, ha intensificado los vínculos económicos con todos los países de la subregión pero ha evitado compromisos permanentes con los países de la región en temas económicos y de defensa. Esta postura es por sus opciones económicas extra-regionales especialmente con Estados Unidos.

BIBLIOGRAFIA:

- ◆ BERNAL-MEZA, Raúl. América Latina en la Economía Política Mundial. Grupo Editor Latinoamericano. Bs. As. 1994.
- ◆ ESCUDE Carlos y Andrés FONTANA. “Divergencias estratégicas en el Cono Sur: las políticas de seguridad de la Argentina frente a las del Brasil y Chile”. D.T. N. 20, Bs. As. Universidad Torcuato Di Tella. Julio. 1995.
- ◆ FONTANA, Andrés. “América como espacio de paz y seguridad en el nuevo contexto global. Introducción”. En Archivos del Presente. Año 1. N° 3. Bs. As. 1996. Pp. 193-197.
- ◆ FRAGA, Rosendo. Argentina-Brasil. “ Una relación estratégica”. En Ambito Financiero. Bs. As. 10/04/96.
- ◆ GUEDES DA COSTA, Thomas. “Bases de la postura estratégica de los países sudamericanos en la década del noventa y las interacciones estratégicas del Brasil”. En CLADDE-FLACSO: Cambios globales y América Latina. Algunos temas de la transición estratégica. . Estudios estratégicos de Aca. Latina. 1991-1992. Bs. As. pp. 61-86.

- ◆ HIRST, Mónica. “ Democracia, Seguridad e Integración”. FLACSO. Grupo Editorial Norma. 1996.

- ◆ HIRST, Mónica. “Las relaciones internacionales de América Latina a mediados de los ‘ 90: nuevos desafíos y viejos dilemas. En América Latina/Internacional. Vol.1.N 2. FLACSO/Arg. Bs.As. Otoño-invierno 1994. Pp. 65-84.

- ◆ HOLM, HANS y GEORG SORENSEN, eds. (1995). *Whose world order? Uneven globalization and the end of the Cold War*, Boulder: Westview Press.

- ◆ MARES, David: “ Nuevas tendencias en la seguridad hemisférica: el aporte norteamericano”. En CLADDE-FLACSO: *Cambios globales y América Latina. Algunos temas de la transición estratégica. Estudios estratégicos de América Latina. 1991-1992. Bs. As. Pp. 37-45.*

- ◆ MERCADO JARRIN, Edgardo. *Los cambios internacionales y sus probables efectos en la situación estratégica y de seguridad de América Latina.. pp. 17-36.*

- ◆ SANTOS NEVES, Carlos Augusto (1993). “O brasil e o futuro: linhas para uma presença do Brasil na vida internacional”, *Política Externa*, Vol. 1, N.4.