

# SEGURIDAD HUMANA

## Rivalidad o Cooperación en el MERCOSUR?

Rut Diamint  
Professor of International Security and Conflict  
Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires  
December 2001

### I. Introducción

La cooperación entre los países de América Latina ha mejorado substantivamente. Acompañando al proceso de restitución de gobiernos civiles se han democratizado también las relaciones exteriores: se renovaron los organismos de integración económica, se incrementaron las relaciones entre los estados y prosperó la ejecutividad de las instituciones internacionales. Este notorio avance de la integración regional coexiste con viejas concepciones geopolíticas y con la permanencia de sectores internos que miran los vecinos como potenciales enemigos.

Las transiciones a la democracia en América Latina fueron también el resultado de un periodo de significativos cambios en políticos y económicos globales. En ese tiempo de incertidumbres y transformaciones, las cuestiones de defensa y de seguridad nacional atravesaron por momentos de deslegitimación, se expusieron a profundas contradicciones y más recientemente han vuelto a ubicarse en el centro de la alta política. Muchos de los países de la región debieron lidiar al mismo tiempo con establecer el control democrático sobre las fuerzas armadas, conducir procesos de desmilitarización, reinsertar combatientes, organizar una estructura ministerial para definir las políticas de defensa, reducir el tamaño de los ejércitos, disminuir el gasto militar. Todas estas medidas, que se realizaron en medio de tensiones y presiones, tenían como condimento la dependencia de las políticas de seguridad norteamericana, de indudable influencia sobre las decisiones latinoamericanas.

A pesar de que este periodo fue complicado, se asentaron las bases para establecer una creciente cooperación hemisférica y subregional. En este trabajo me interesa reflexionar sobre la marcha de la seguridad hemisférica y ver si de ella se desprenden condiciones para crear una comunidad de seguridad, especialmente en el ámbito del MERCOSUR ampliado.<sup>[1]</sup>

---

<sup>[1]</sup> El MERCOSUR esta formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Por los acuerdos establecidos en 1996 se establecio un area de libre comercio con Bolivia y Chile, bajo la formula 4+1, y en 1998 se creoo un mecanismo de consultas políticas con estos dos países que se conoce como MERCOSUR ampliado o MERCOSUR Político.

## II. Seguridad, rivalidad y regionalismo

Se entiende por seguridad la ausencia de amenazas a los intereses del estado.<sup>2[2]</sup> El concepto amplio de seguridad incluye aspectos militares, pero cada vez es mayor el peso de otros componentes como las condiciones políticas internas, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, el bienestar económico y social y la participación en los organismos de seguridad global. Sin embargo, la utilización de una definición tan extensa tiene sus inconvenientes, pues como señala Möller, "expandir el concepto de seguridad demasiado lejos, como para abarcar la ausencia de toda clase de problemas, no sería práctico, puesto que simplemente crearía la necesidad de un término adicional para la "seguridad tradicional", ahora relegada a ser una especie del género "seguridad".<sup>3[3]</sup>

Seguridad es sobre todo estabilidad política, una economía eficiente y predecible y el respeto a criterios básicos del derecho internacional e individual. No es sólo un tema de paz,<sup>4[4]</sup> sino de consolidación democrática, de fortalecimiento de las instituciones y de la explicitación mutua de que las diferencias no serán resueltas en primera instancia por la vía militar.

La concepción amplia de seguridad nos enfrenta a un dilema de más difícil resolución: ¿cómo se produce seguridad? Si seguridad se asimila a uso de la fuerza, la respuesta simula ser más sencilla, ya que fuerzas armadas bien entrenadas y equipadas son suficientes para garantizar que la balanza se incline a favor de un estado. Pero en la concepción amplia de seguridad, los requerimientos del estado son más complejos. Primero, el sistema político es la carta de presentación: democracias estables, con instituciones responsables, coordinadas y legítimas para el conjunto social y ya no sólo la posibilidad de conquistar el gobierno por medio de la alternancia de un proceso electoral relativamente limpio. A continuación surgen una larga serie de factores, entre los que las relaciones cívico-militares, la independencia y fortaleza del sistema judicial, un cierto grado de equilibrio social y sobre todo una economía de mercado competitiva y ordenada, indican la capacidad de influencia y autonomía de decisión con que cuenta una nación. Es allí dónde entra en juego la variable de los arreglos de seguridad, a través de los cuales se establecen reglas claras de funcionamiento para aglomerados políticos, acomodando los desequilibrios y disimilitudes para que no generen errores de interpretación que en última instancia pueden ser disparadores de situaciones de conflicto.

Con el fin de la guerra fría, las propuestas de desarme y pacificación adquirieron vigor, mientras que las leyes de competencia comercial forzaban a los estados a reorientar sus gastos públicos. Frente a un escenario de conflictos confusos, fueron sucediéndose una serie de iniciativas positivas como la presencia más activa y legítima de los organismos internacionales, la búsqueda de soluciones pacíficas de las controversias y el control de armas de destrucción masiva.

---

<sup>2[2]</sup> El trabajo de Bjorn Möller aporta una interesante revisión de este concepto. Bjorn Moller, "New security concepts: New risks and New Challenges," **Copenhagen Papers no. 18**, Copenhagen: Center for Peace and Conflict Research, 1993.

<sup>3[3]</sup> Idem.

<sup>4[4]</sup> Richard k. Betts, "Systems for Peace or Causes of War ? Collective Security, Arms Control, and the New Europe", **International Security**, Summer 1992, vol. 17, No 1.

La cooperación regional tanto en el ámbito del MERCOSUR como en Centroamérica y Caribe, incide en la adecuación de los aparatos de defensa en función de nuevos acuerdos políticos.<sup>5[5]</sup> Por lo tanto, el tradicional concepto de "lógica de guerra" en función de la cual anteriormente las fuerzas armadas se preparaban profesionalmente y los gobiernos realizaban importantes erogaciones, no puede quedar estacionado en una antigua realidad. Las expectativas surgidas por el fin de la confrontación bipolar permitieron que emerja la idea de comunidad de naciones. El convencimiento de que un estado cuenta con recursos diversos, tanto de ámbito multinacional como bilateral, para hacer frente a situaciones de crisis o conflicto, lleva a un replanteo de los criterios de la defensa.

Por otra parte, este discurso de la primacía del mercado ha puesto en cuestionamiento el rol del estado como actor imparcial que persigue el bien de la comunidad. Si bien el estado es el principal actor internacional, hoy no es el único, y a veces tampoco es el más poderoso. La defensa de la soberanía, que era uno de los lemas más fuertes de las fuerzas latinoamericanas hoy se reformula en función de una nueva concepción de las potestades de estado y de la comunidad sobre la que se basa ese estado-nación.<sup>6[6]</sup> Los jefes de gobierno tienen la urgencia de pensar políticas en función de un nuevo modelo de estado insertado dentro de una región que está constituyéndose como región democrática, y dentro de un hemisferio que está también promoviendo los mismos valores: la democracia, la apertura de mercado, y el respeto a los derechos humanos. O sea, simultáneamente hay que adaptar las acciones de gobierno a una doble lógica: la de los mercados, influenciados por agentes mundiales y por argumentos mercantilistas y financieros, por un lado, y por el otro, la soberanía estatal que sigue percibiéndose como la fuente mayor de respaldo de la ley, entre ellas el derecho de propiedad y de integración de sectores internos que compiten por mayores espacios de poder. De esta conjunción de factores podría desprenderse que la misión de los militares ya no es la defensa territorial sino la defensa de bienes nacionales y globales, inmersos en las ideas de comunidades supranacionales.

El texto básico para enfocar la creación de comunidad es el de Adler y Barnett que retoman los conceptos de Deutsch.<sup>7[7]</sup> Los autores reconocen que hay un amplio escepticismo acerca de que actores políticos puedan compartir valores, normas y ensamblarse en interacciones diversas y reciprocas que reflejen intereses de largo plazo.<sup>8[8]</sup> La primacía de concepciones realistas de las relaciones internacionales que se inclinan por la perdurabilidad de las rivalidades, desdibuja los beneficios de la cooperación.

Si bien es cierto que las comunidades de seguridad no están afirmadas en la región, y esas mismas tendencias realistas presentan un llamativo vigor, creemos que al

---

<sup>5[5]</sup> No nos detendremos a explicar las razones por las cuales, pese a un intento de relanzar la región andina, las inestabilidades políticas internas de cada uno de los países andinos, no permiten avanzar en los procesos de integración regional.

<sup>6[6]</sup> Ver la revisión sobre globalización e identidades nacionales realizada por Marc Lynch, "Globalization and International Democracy," en **International Studies Review**, Malde, MA, Vol. 2, Issue 3, Fall 2000.

<sup>7[7]</sup> Emmanuel Adler y Michael Barnett, editores, **Security Communities**, Cambridge University Press, 2000.

<sup>8[8]</sup> Idem, pag. 3.

mismo tiempo se dan ciertas condiciones que puede dirigirse a la creación de una comunidad subregional. Autores de la Escuela de Copenhague, como Ole Waever, han trabajado la idea de comunidades de seguridad. La escuela ha construido una corriente de estudios centrado en la idea de securitización, que implica que cuestiones de orden económico o social son llevadas al campo de la seguridad, perdiendo su especificidad, pero admitiendo al mismo tiempo que los aparatos de seguridad sean contemplados como respuestas posibles a asuntos que no pertenecen al campo de la defensa.<sup>9[9]</sup> El otro concepto desarrollado por esta escuela es el de complejos de seguridad regional, por medio del cual destacan la importancia de las regiones en la estructuración de niveles de seguridad.<sup>10[10]</sup> Las regiones conforman subsistemas en los que las amenazas provienen de las naciones vecinas, que simultáneamente tienen resueltas las cuestiones limítrofes y comparten valores y relaciones similares con la comunidad internacional. Hay tensiones, pero hay también un marco común de referencia.

Anteriormente, la corriente liberal-institucionalista había remarcado como los estados construyen instituciones que imponen normas para regular los comportamientos internacionales y cuyo efecto son profundizar las relaciones cooperativas. Esta tendencia a compartir intereses de seguridad se potencia en el marco doctrinario de la seguridad humana que ubica al individuo, y no al Estado, en el centro del debate de las políticas de defensa. La seguridad humana recurre a las regulaciones multilaterales, desde una mirada más comprensiva de la seguridad, no solo militar, sino también económica y social y sus medios de acción son primariamente la diplomacia, las mediaciones y la prevención de conflictos.

Las comunidades de seguridad sólo tienen sentido, en nuestra perspectiva, en sociedades democráticas que mantienen intercambios sobre la base de reglas de juego estipuladas y una abundante información compartida, y esa información sólo puede estar disponible en sociedades donde impera el derecho.

Las comunidades de seguridad emergen cuando la ciudadanía de diferentes naciones tiene concepciones similares acerca de la realidad social, y éstas conducen a acciones medianamente semejantes en la arena internacional. En segundo término, cuando hay una intensidad de relaciones entre los actores políticos que permite emitir significaciones comunes hacia agentes externos. Tercero, se establece algún tipo de mecanismo para resolver las diferencias entre ellos por medios no violentos. La definición clásica de comunidad plural de seguridad dice que es una región transnacional formada por estados soberanos, cuyas poblaciones mantienen expectativas de cambios pacíficos.<sup>11[11]</sup> La región latinoamericana ha tenido un índice muy bajo de conflictos y guerras. Y el área que nos interesa estudiar, Argentina y Brasil, la confrontación fue más una excepción que una regla, iniciada por la Guerra Cisplatina entre Argentina y Brasil entre 1825 y 1828. Posteriormente, la Guerra del Triple Alianza tuvo a ambos países como aliados, junto con Uruguay, enfrentando a Paraguay (1865-1870). En la Guerra del Pacífico (1879-1883) de Chile contra Perú y Bolivia, y en la del Chaco

---

<sup>9[9]</sup> En Ole Wæver, "Concepts of Security: Problems of Research on Non-Military Aspects", **Copenhagen Papers No. 1**, Copenhagen: Center for Peace and Conflict Research 1987; Barry Buzan, Jaap de Wilde, and Ole Wæver **Security: A New Framework for Analysis**, Boulder CO: Lynne Rienner 1998.

<sup>10[10]</sup> El concepto de complejos de seguridad regional fue introducido por Barry Buzan en **People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations**, Harvester Wheatsheaf 1983.

<sup>11[11]</sup> Emmanuel Adler y Michael Barnett, op. cit. Pag 30.

(1932-1935) entre Bolivia y Paraguay no tuvieron participación directa ni Argentina ni Brasil, mientras que ambos países fueron garantes de la paz en la Guerra entre Perú y Ecuador (1942; 1981; 1995).

Ese bajo índice de beligerancia, sin embargo, puede responder a dos causas opuestas: ¿es por una naturaleza básicamente cooperativa que deriva de la común colonización o por el contrario, éstas eran sociedades de alta conflictividad, pero dada la singular inestabilidad política y una alta confrontación social interna, los conflictos fueron intramuros y no hacia las naciones vecinas?

Hemos señalado que en los inicios de la cooperación entre Argentina y Brasil, que deriva posteriormente en la constitución del MERCOSUR, existía la expectativa de promover cambios en las mutuas relaciones de seguridad, anteriores y tan importantes como la necesidad de modelar un nuevo patrón de desarrollo.<sup>12[12]</sup> La creación de comunidad requiere de un cambio importante en la forma de gestionar las políticas públicas. Desde el inicio de la cooperación entre Argentina y Brasil se invirtió en una estrategia que cambiara las mutuas imágenes que cada país tenía del otro. En numerosas ocasiones, diplomáticos brasileños y argentinos, dieron explicaciones “educativas” acerca de las resistencias que aparecen entre socios que tienen relaciones estrechas, dificultades que no deben ser entendidas como señales de confrontación. Los funcionarios sólo se permitían plantear el conflicto cuando este se jugaba en una cancha de fútbol. Cambios similares se produjeron con Chile, donde la rivalidad era más fuerte y los obstáculos para cooperar fueron más rígidos, pero que progresivamente cimentaron un marco institucional para compartir seguridad.<sup>13[13]</sup>

Con Brasil los avances fueron más lentos, pero las perspectivas partían de un punto inicial de menor antagonismo. La naturaleza de la relación entre Argentina y Brasil, a diferencia, por ejemplo, de la historia entre Francia y Alemania, es la de dos estados que no han sido marcados por guerras tan vastas.<sup>14[14]</sup> Es más, la competencia entre Brasil y Argentina no estaba focalizada en un enfrentamiento particular entre ambas naciones, sino por obtener mayor influencia en el hemisferio, jugar el rol de líder regional y obtener una mejor posición ante las potencias mundiales. Por ello se habla de rivalidad y no enemistad.

Pese a estos antecedentes, debemos reconocer que la creación de una comunidad de seguridad tiene también obstáculos importantes. Los militares y buena parte de los dirigentes políticos latinoamericanos que hoy gobiernan o disputan las elecciones, formaron sus criterios estratégicos en los preceptos de la soberanía estatal y la defensa territorial de la guerra fría. En América Latina, el papel de garantes de la soberanía y el territorio era una facultad natural de los militares. Los líderes civiles de estas nuevas democracias no desarrollaron un pensamiento sobre la defensa para un estado de derecho insertado en el contexto de la globalización de mercados.<sup>15[15]</sup> Pensar la defensa

---

<sup>12[12]</sup> Rut Diamint, “Integración y Seguridad. La dialéctica de los actores argentinos”, en Francisco Rojas Aravena, editor, **Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad**, FLACSO- Nueva Sociedad, Santiago, Chile, 1999.

<sup>13[13]</sup> Nos referimos al Memorando de Entendimiento firmado entre ambos países en 1995 y que dio lugar a una intensa agenda de cooperación militar y en defensa.

<sup>14[14]</sup> Andrew Hurrell, “Security in Latin America” en **International Affairs**, Vol 73, No 3, 1998.

<sup>15[15]</sup> Rut Diamint, **Democracia y Seguridad en América Latina**, Buenos

en un nuevo marco compuesto por la recuperación de la democracia y los procesos de integración regional requiere de un esfuerzo conjunto, amplio y sostenido de una comunidad diversa de actores. Exige una voluntad estatal para hacer de la política de las fuerzas armadas una política pública del estado, fijando directivas y ejerciendo el mando cuyo resultado es la cancelación de la autonomía militar. Tanto en Brasil donde esta dependencia es aun más importante como en la Argentina, en donde se ejerce más control sobre las fuerzas armadas, el discurso militarista tiene vigencia y adeptos.

Hurrell señala que el pensamiento liberal institucionalista, supuso que la interdependencia económica creciente creaba una demanda para organizar regímenes de seguridad orientados a desarrollar la cohesión regional.<sup>16[16]</sup> No obstante, no es un proceso automático. En el caso de Argentina y Brasil se dan algunas de las precondiciones señaladas por Deustch. Existe una base aceptable de valores e intereses compartidos y una expresa voluntad de resolver conflictos por la vía pacífica. Ambos componentes, solventan expectativas de construir una comunidad de seguridad subregional pero, como veremos más adelante, ello dependerá de la construcción de comunidades nacionales de seguridad amplias y diversas. Con este aporte, hacemos una crítica a la concepción desarrollada por Adler y Barnett, ya que la construcción de comunidades de seguridad requiere que estén presentes dos condiciones. Primero, es imposible construir comunidad regional sin desarrollar una comunidad interna, o sea, incluir en el debate y la elaboración de políticas de defensa a actores que representen una pluralidad de intereses y visiones. Segundo, la constitución de esas comunidades se ve afectada cuando existe en la región un poder de excesiva asimetría, y que tiene capacidad de incidir a favor o en contra de las decisiones de los actores locales. Comenzaremos, por lo tanto, revisando el rol de Estados Unidos ante los países latinoamericanos.

### III. La seguridad desde Estados Unidos

En estos últimos años, América Latina perdió peso en el interés de los Estados Unidos, pero las relaciones del ámbito de la defensa no han disminuido. Durante la administración Clinton, las propuestas más consistentes hacia el continente, partieron del Pentágono y no del Departamento de Estado.<sup>17[17]</sup> Con la llegada del presidente Bush la tendencia a militarizar las relaciones con el continente se han profundizado. El 24 de agosto de 2001, el presidente Bush nombró como Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas al general Myers, a quien se asocia a las iniciativas de defensa anti - misilísticas, y que es el primer marine en llegar a ese cargo. La oficina de asuntos interamericanos del Pentágono ya no depende del vice ministro de Defensa, sino del subsecretario de asuntos de seguridad internacional (ISA). El nuevo subsecretario adjunto para asuntos interamericanos del pentágono, Roger Pardo-Maurer, nombrado el

---

Aires, editorial GEL, de próxima publicación.

<sup>16[16]</sup> Adrew Hurrell, *An Emerging Security Community in South America*, en Emmanuel Adler y Michael Barnett, editores, **Security Communities** op. cit. pag. 242.

<sup>17[17]</sup> Ese impulso ministerial para redefinir las relaciones entre Estados y América Latina generó la Defense Ministerial of the Americas, donde se fijan una serie de pautas, ausentes en la gestión del Departamento de Estado. Ver para más datos "United States Security Strategy for the Americas," Department of Defense, **Office of International Security Affairs**, Septiembre 1995, pág. 3.

31 de julio último, un joven brillante formado en la Universidad de Yale y en King's College en Londres, trabajó con los contras nicaragüenses en los años 80. Conjuntamente con la nominación de Otto J. Reich –de la línea dura de los cubanos de Miami- al cargo de secretario asistente de estado para asuntos del Hemisferio Occidental, el principal puesto de la Cancillería en relación con América Latina, son gestos que expresan una preferencia por mantener en buen estado las relaciones militar / militar.<sup>18[18]</sup> Estas designaciones no muestran una voluntad de cooperación estratégica civil con el resto del continente.

Funcionalmente, las relaciones entre las fuerzas armadas de Estados Unidos y de América Latina están coordinadas por el Comando Sur, que no reporta directamente sus actividades al Departamento de Estado. A los numerosos seminarios y encuentros que organizan son invitados tanto miembros de organismos de derechos humanos, como civiles y académicos de los diferentes países. Sin embargo, el SouthCom define la agenda de forma unilateral y las evaluaciones, pueden llegar a alguna de las oficinas de Departamento de Defensa, pero muy difícilmente lleguen a otras agencias de estado norteamericano. Si esta deficiencia se produce en Estados Unidos, mucho más notoria es en el caso de los países latinoamericanos que no tienen capacidad civil de conducir la defensa.

El Congreso norteamericano sólo conoce de forma global los recursos demandados por los diferentes programas que desarrolla el Comando Sur en la región. Los congresos latinoamericanos no tienen capacidad real para conocer los recursos destinados al área con un nivel de detalle que permita inferir realmente acerca de la naturaleza de los programas. No hay centros partidarios o independientes que puedan analizar las cuestiones militares o de seguridad. De esta forma, un importante conjunto de discusiones, principios, formulación de hipótesis de conflicto, criterios de entrenamiento, utilización de armamento, etc., se decide en instancias militares, sin la intervención de los representantes políticos. Una carrera armamentista o la autonomía militar sostenida bajo el paraguas del SouthCom, no contribuye a los esfuerzos de otros sectores de gobierno norteamericano para desarrollar instituciones y prácticas democráticas y resiente la legitimación de la participación de civiles en cuestiones de defensa.

El gobierno norteamericano pese a sus intenciones de fortalecer la democracia, ha entendido parcialmente este problema. Por una parte, comprenden el déficit de funcionarios civiles en defensa, que dificulta el diálogo entre gobiernos. Y por lo tanto, ha pensado en formas de capacitar a civiles de los países latinoamericanos. Sin embargo, esta formación queda en manos de Pentágono, quien ha sido históricamente propenso a mantener un diálogo militar / militar. Por ejemplo el Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar (IMET) recibe una alta proporción de estudiantes militares y muy pocos civiles. Maneja un presupuesto de 55 millones en el año 2001, que pasarán a 65 millones en el año fiscal 2002, para entrenar mayormente a militares. Algo similar ocurre con el Colegio Interamericano de Defensa (CID). La Escuela de las Américas, pese al cosmético cambio de nombre por el de Western Hemispheric Institute for Security Cooperation sigue entrenando sólo a militares:

---

<sup>18[18]</sup> **The Washington Post**, Friday 13, 2001.

## Western Hemispheric Institute for Security Cooperation

|                 | No de<br>estudiantes | % del total |
|-----------------|----------------------|-------------|
| Argentina       | 20                   | 3           |
| Bolivia         | 52                   | 8           |
| Brasil          | 0                    | 0           |
| Chile           | 153                  | 23          |
| Colombia        | 150                  | 23          |
| Ecuador         | 10                   | 2           |
| Honduras        | 24                   | 4           |
| México          | 60                   | 9           |
| Perú            | 42                   | 6           |
| Venezuela       | 30                   | 5           |
| Total 16 países | 816                  |             |

Fuente: Just the Facts.<sup>19[19]</sup>

Incluso el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), cuyo objetivo original era el entrenamiento de civiles, tiene un alto porcentaje de concurrentes militares y una descuidada selección de civiles. La mayoría de ellos no actúan en el ámbito de la seguridad, por lo cual, su entrenamiento no deriva en la formación de cuadros civiles para la organización de las políticas de defensa. En el año 1999 recibió un total de 214 estudiantes. También hubo los 486 de la Agencia de Control de Narcóticos y 474 del entrenamiento en financiación militar exterior.

En la importante investigación realizada por Adam Isacson y Joy Olson, se detalla los cuantiosos recursos económicos dedicados a la asistencia militar de USA. a América Latina, impacto indudable ya que en el año 1997, cerca de 56,000 tropas norteamericanas rotaron alrededor de América latina,<sup>20[20]</sup> en ejercicios como el Cabañas; UNITAS; Fuerzas Armadas humanitarias; Nuevos Horizontes; etc. y 12.923

---

<sup>19[19]</sup> Adam Isacson and Joy Olson, **Just the Facts 2000 – 2001, A civilian guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean**, (Washington, Latin American Working Group – Center for International Policy, 2001, pág. 91.

<sup>20[20]</sup> Es más, el Ministerio de Defensa argentino manifestó desconocer la finalidad con la que se envió a 137 estudiantes al Expanded IMET en 1998, número muy cercano a los 163 que envía Colombia. Entrevista, noviembre de 1999. Para mayor información ver Adam Isacson and Joy Olson, **Just the Facts. A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean**, Latin American Working Group, Washington, 1999, pág. 133.



oficiales latinoamericanos asistieron a entrenamientos diversos en los Estados Unidos,<sup>21[21]</sup> en las numerosas academias y centros del ámbito militar. Las directivas y discusiones que surgen de estas reuniones son desconocidas para los funcionarios civiles.

En la mayoría de las operaciones y en el adiestramiento impartido por los Estados Unidos, las hipótesis de conflicto están vinculadas al combate al narcotráfico y a las consecuencias derivadas de la acción de los narcotraficantes. La inclusión de militares en el combate a la droga tiende a debilitar la incipiente formación de canales normativos en el diseño de políticas de defensa. La lucha contra el narcotráfico aumenta los espacios de autonomía militar y produce una participación de facto, sin los esperados mandatos del poder civil.

Ya en 1986, Elliot Abrams, uno de los principales analistas republicanos sobre América Latina y que actualmente es el encargado de Asuntos Latinoamericanos en el Consejo Nacional de Seguridad, dejaba en claro las prioridades de Estados Unidos hacia la región. Abrams decía: "La respuesta que den ustedes a las amenazas inmediatas y directas de las drogas, el terrorismo y la subversión determinará el futuro de sus instituciones y la supervivencia de la democracia."<sup>22[22]</sup> Y sus recomendaciones parecen haber tenido éxito. Actualmente, se está analizando expandir a otros países de América latina el programa del Pentágono conocido como *Riverine Program*, cuyo objetivo es mejorar la capacitación de las fuerzas armadas de Colombia y Perú para prohibir el contrabando de drogas a través de ríos. El 90% de la ayuda militar norteamericana en 1999 fue para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

En consecuencia, este enfoque norteamericano de la defensa crea inestabilidad, desequilibrios entre los diversos factores de estado y amenazas a las democracias, que en América Latina, aún no han consolidado el ejercicio de la conducción de la defensa como una política pública institucionalizada del estado.

Menos aun colabora en la creación de cooperación subregional, ya que la insistencia de los mandos militares norteamericanos es mantener una relación vertical desde ellos hacia el resto de las fuerzas armadas de la región. Por el contrario, aunque con poca capacidad de traducir a medidas concretas, los gobiernos civiles de Argentina, Brasil y Chile, buscan establecer reglas para las relaciones entre militares gobernadas únicamente por las instituciones del poder ejecutivo. Obviamente, estas pretensiones de los funcionarios chocan con los beneficios que los uniformados encuentran en las operaciones realizadas bajo el mando del Comando Sur.

A este panorama de predominio militar, se agrega ahora un elemento que puede resultar aun más negativo para la consolidación de las democracias. Los atentados terroristas del 11 de septiembre han despertado temores legítimos y reacciones militares justificadas. Pero, ante la ausencia de una comunidad civil de la seguridad, estos hechos pueden dar lugar a una remilitarización de la política sin establecer los recursos jurídicos pertinentes.

Aparte de tener en cuenta que las agencias de inteligencia y las fuerzas de seguridad continúan amparando una riesgosa influencia militar y una limitadísima

---

<sup>21[21]</sup> Adam Isacson and Joy Olson, **Just the Facts 2000 – 2001**, pág. 86.

<sup>22[22]</sup> Elliot Abrams, Discurso ante los graduados de Colegio Interamericano de Defensa, 13 de junio de 1986, Servicio Cultura e Informativo de los Estados Unidos de América.

supervisión del poder legislativo. En Brasil, por ejemplo, el ABIN (Servicio Nacional de Informaciones) tiene control del Congreso, pero las agencias dependientes de las fuerzas armadas continúan haciendo inteligencia interna sin escrutinio parlamentario, al igual que las agencias de la policía que no tienen órganos fiscalizadores, actuando con autonomía y sin revisiones.<sup>23[23]</sup>

En el caso de Chile, debemos recordar que las acciones civiles reprimidas por carabineros pasan por la justicia militar. Claudio Fuentes señala además que “en la actualidad la autoridad gubernamental no tiene capacidad de revisión de las investigaciones internas que hace la policía,”<sup>24[24]</sup> mostrando los riesgos que presenta dar mayor capacidad de acción a las fuerzas de seguridad cuando no existen mecanismos de supervisión de la sociedad.

Si no ubicamos en el plano hemisférico la institución que debería promover la creación de pautas comunes es la OEA. La OEA cuenta con la resolución 1080 para la gestión de crisis, la protección de la democracia y la conservación de la paz, así como con los instrumentos habilitados por medio del Protocolo de Washington. La Unidad de Promoción de la Democracia (UPD) fue pensada para realizar seguimiento y monitoreo de las nuevas democracias latinoamericanas, cooperando en la prevención de conflictos, en una línea similar a la tendencia propuesta por las Naciones Unidas ante desastres naturales, movimientos masivos de población, la amenaza de hambre generalizada y la propagación de enfermedades. Sin embargo, la historia del organismo ha sido la suma de desconfianzas originadas por el predominio norteamericano, las disputas bilaterales de varios miembros y las pequeñas luchas hegemónicas de las potencias medianas de la región. El compromiso por la defensa de la democracia nunca ha sido fuertemente defendido (el caso de Perú en 1992 nos lo reafirma) y nunca se la dotó de recursos efectivos para dar cumplimiento a sus propuestas. Por ello mismo, la CICAD, comité de lucha contra las drogas, o el CICTE, de lucha contra el terrorismo, por ahora sólo han logrado consenso en las declaraciones. Las deficiencias en el ejercicio de la función pública en varias naciones latinoamericanas dejan espacio para dudar si es conveniente autorizarlas a ejecutar acciones concretas.

La OEA, entonces, no tiene legitimidad para ser promotora de una comunidad de seguridad que obligue a proporcionar información de las actividades militares, a transparentar el gasto militar, a declarar las políticas de equipamiento y reseñar las doctrinas que justifican el accionar de los sistemas de defensa nacional. ¿Existe otro ámbito desde el cual generar estos criterios? Veamos el escenario europeo.

#### **IV. La seguridad desde Europa**

Dado que las decisiones de Estados Unidos juegan en contra de la constitución de una comunidad de seguridad en nuestra región, creemos que hay un espacio de oportunidad, pequeño y embrionario, en las relaciones con las naciones de Europa. La Unión Europea aprobó un acuerdo en octubre de 2001 que puede constituirse en una propuesta importante para crear comunidad en el espacio latinoamericano y

---

<sup>23[23]</sup> Ver Jorge Zaverucha, “Velha nova ordem: a inteligência militar brasileira,” y Eugenio Diniz, “Brasil: inteligência e combate ao terrorismo,” ambos en **Conjuntura Política**, Brasil, Dezembro 2001, No 32.

<sup>24[24]</sup> Claudio Fuentes, “¿Debemos sorprendernos? En **La Tercera**, Santiago, Chile, 12 de diciembre de 2001.

especialmente para los países del MERCOSUR, sirviendo de alternativa y contrapeso de los paradigmas norteamericanos.

Según consta en la resolución, la vocación de cooperación europea surge de considerar que América Latina sigue enfrentada a retos políticos, económicos, sociales y medio ambientales que requieren un trabajo conjunto de europeos y latinoamericanos. Las relaciones entre la UE y América Latina nunca fueron una prioridad para los europeos. Sin indagar si se trata de un interés “humanitario” o la posibilidad de ampliar mercados, percibimos que a partir de la búsqueda de soluciones al conflicto centroamericano, diferenciadas de las propuestas de Estados Unidos, la Unión Europea comienza a fijar más su atención en la región, especialmente como soporte para las iniciativas surgidas entre países latinoamericanos sin interferencia del norte. De esta preocupación por la crisis centroamericana se continúa en un relacionamiento especial con el Grupo de Río, y se firma un acuerdo en 1991, tanto para contribuir a la promoción de la democracia y la paz como para propiciar medidas que contribuyan al desarrollo económico latinoamericano, a través de cooperación técnica y de negociaciones comerciales.

Unos años más tarde, en la Reunión de Ministros del 23 de abril de 1994, se inicia un dialogo institucionalizado entre la Unión Europea y el MERCOSUR con la propuesta de llegar a un acuerdo marco interregional. En diciembre de 1994, poco después de firmarse el Protocolo de Ouro Preto por medio del cual el MERCOSUR adquirió personería jurídica internacional, se firmo la Declaración Conjunta que posibilita un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques. Pese a que las reuniones no han dado frutos concretos, hay una agenda programada, y dependerá de las voluntades políticas llevar esta retórica discursiva a negociaciones concretas. No es una solución mágica, pero al obligar a los miembros del MERCOSUR a seguir una serie de reglas internas, puede ser motor del fortalecimiento del acuerdo cuatripartito.

En el “Informe sobre una asociación global y una estrategia común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina”<sup>25[25]</sup> si bien el foco esta puesto en las negociaciones comerciales, hay una serie de capítulos relacionados con la construcción democrática que sirven de base para establecer normas comunes en la región.

Una novedad interesante del documento europeo es que incluye cuestiones de seguridad. Por una parte, promoviendo la firma de una Carta Europeo-Latinoamericana para la Paz. Los principios que sostienen esta carta son la prevención de conflictos y la promoción de la democracia vinculada a la primacía del derecho y la lucha contra la impunidad. En la Carta se espera también introducir el control de armamentos, especialmente las armas livianas que inciden en la inseguridad de los naciones de la región de forma más determinante que las armas de destrucción masiva. El protagonismo del Parlamento Europeo en este plan de cooperación insta a fortalecer el Parlantino, que si bien no ha cumplido hasta ahora un rol importante es rescatado como una forma de afianzar el lugar de los parlamentos en América Latina. Teniendo en cuenta que una falla importante de las democracias de la región es la limitada incidencia de los congresos en los procesos de toma de decisión, y especialmente en cuestiones vinculadas al control de las fuerzas armadas, estos compromisos internacionales pueden jugar un papel decisivo en el desarrollo de una conciencia parlamentaria y ciudadana,

---

<sup>25[25]</sup> Ver documento del Parlamento Europeo A5-0336/2001, RR\302042ES.doc

dando protagonismo y eficacia a los representantes de la ciudadanía.

Además, propone una solución pacífica para el conflicto colombiano, que junto con un Plan Global de Lucha contra la Droga remarca una serie de iniciativas auspiciosas para restringir el accionar de las fuerzas armadas y restringir la militarización del combate al narcotráfico. Dice: “Ambas partes se comprometan a no utilizar la lucha contra la droga como medio de imposición política o militar; y que se contemplen adecuadamente en la legislación penal las actividades de los narcotraficantes, el lavado de dinero y el comercio ilícito de precursores químicos.” En momentos en que el discurso imperante ha retomado un tinte militarista por el brote terrorista, este enfoque privilegia los mecanismos de la justicia.

Por último, la prevención de conflictos se apoya en la filosofía de las Medidas de Fomento de la Confianza. Con tal propósito sugiere la creación de un Centro de Prevención de Conflictos que utilice los aportes de las reuniones entre la Unión Europea y el MERCOSUR celebrados los años 1995, 1996 y 1997. Esta idea debería tener un fuerte impulso de los países del Cono Sur, que no solamente han sido promotores de las conferencias citadas, sino que además han trabajado concretamente para instalar esos mecanismos en el hemisferio. Sin embargo, pese al empuje inicial, no se han institucionalizado instrumentos subregionales, ya que por el momento existen los MOU, Memorando de Entendimiento entre naciones en el ámbito bilateral, pero no se acordó un mecanismo similar en el MERCOSUR de carácter regional, ni ha logrado funcionar con regularidad en el ámbito de la OEA.

El Informe aprobado por el Parlamento Europeo y la Cumbre Unión Europea / América Latina que se realizará en Madrid en mayo de 2002, puede ser importante para el MERCOSUR porque además de las discusiones sobre tarifas y servicios se incentiva el diálogo político. Los europeos consideran la negativa mercosureña de crear instituciones supranacionales como un retraso en los acuerdos, que obliga a negociaciones intergubernamentales cuya consecuencia es aplazar las negociaciones entre bloques. Esta objeción europea podría ser un atractivo para dotar al MERCOSUR del carácter político que aún no tiene.

## **V. Seguridad comunitaria**

Los compromisos con otros países generan disciplinas, obligan a respetar normas, que crean obligaciones internas y fomentan la confianza nacional. Nuestras democracias son frágiles, con instituciones débiles y poca rutina administrativa, por ello, los convenios externos ayudan a dar respuestas colectivas. El ejercicio del derecho y la intervención de diferentes sectores de la sociedad, son elementos necesarios para generar una comunidad de defensa, que fomente la racionalidad en la toma de la decisión.

Ello redefine el rol de las agencias estatales, encargadas de producir las políticas, comprometiendo a un mayor número de agentes en la producción de seguridad. Tanto en los organismos multilaterales como en el nivel nacional, las Cancillerías, tienen que compartir funciones con los Ministerios de Defensa, con los Ministerios de Interior, con agencias específicas, como las de los programas contra el narcotráfico, terrorismo o corrupción. Además, conjugan su tarea con organismos no gubernamentales y con especialistas y consultores internacionales.

La traducción de los conceptos de Adler y Barnett a la construcción de comunidades nacionales de seguridad, conlleva a incluir diferentes actores, estableciendo diálogos entre sectores que asumen visiones opuestas sobre la seguridad y sobre el uso de la violencia. Para dotar de legitimidad a estos actores, hace falta llegar a acuerdos sobre principios esenciales de gobierno, que aseguren el papel de las autoridades como mediadoras en el proceso de construir comunidad.

Desde hace unos años comenzó a desarrollarse la idea de una sociedad civil global formada por organizaciones paralelas de diferentes naciones que mantienen entre ellas estrechas relaciones, comparten informaciones y accionan sobre los tomadores de decisión. Estas redes que intentan monitorear las acciones de los gobiernos nacionales en las instituciones multilaterales, se fortalecen internamente gracias a las relaciones extra nacionales. En los países en que la sociedad civil tiene mayores dificultades para reclamar por su derecho a ser parte de las decisiones de los gobiernos, ese apoyo internacional les otorga legitimidad y peso. En un futuro, sentaría las bases para una cultura centrada en la resolución pacífica de controversias y en la negociación a través de canales institucionales. De mismo modo que los gobiernos han aprendido a negociar sus intereses comerciales sobre la base de la efectividad de los organismos del estado y la capacidad negociadora de sus funcionarios, los temas de seguridad irán modificándose con el desarrollo de instituciones y agentes entrenados en esa lógica.

En el Cono Sur se logró un importante avance en esa lógica cooperativa con la publicación de los Libros Blancos de la Defensa en Chile y Argentina.<sup>26[26]</sup> Estos documentos oficiales, resultado de los acuerdos surgidos de las Conferencias de Ministros de Defensa del continente, son un primer intento -imperfecto pero de efectos políticos muy destacables- de asentar formalmente la conducción política de la defensa.

Un objetivo de la producción de política de defensa en democracia es entonces disminuir esa brecha entre una retórica diplomática, los argumentos de diferentes actores de la sociedad civil y la acción concreta de los militares. La presencia de una comunidad de seguridad, integrada por funcionarios civiles, académicos, congresistas y militares que piensen de forma combinada y concurrente las cuestiones de alta política, ayuda a traducir los objetivos nacionales en una racionalidad conducente a la concreción de esos fines. La toma de decisión en defensa estará en concordancia con los principios generales del estado y la sociedad. De lo contrario, queda enfrascada en una competencia burocrática sin dirección y en la cual solo se privilegia la imposición de poderes sectoriales. Los procesos de cooperación en seguridad en el Cono Sur no se extendieron y profundizaron porque las autoridades civiles no ejercen el completo comando de los uniformados y porque las directivas de política exterior no son verdaderas como mandatos hacia los militares. Las nuevas concepciones de seguridad democrática no se convierten en políticas concretas y el compromiso de formular una doctrina estratégica que permita orientar las políticas exteriores de seguridad desde una plataforma democrática, han quedado fluctuando en un vacío. Esta doctrina democrática debería producir una variación en los valores y conceptos de la seguridad:

---

<sup>26[26]</sup> **Libro Blanco de la Defensa de Chile**, Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1998 y **Libro Blanco de la Defensa Nacional**, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 1999.

### Valores y Conceptos Comparados

| Visiones de confrontación  | Visiones de cooperación          |
|----------------------------|----------------------------------|
| Enemigos                   | Socios                           |
| Razón de Estado            | Derechos Humanos                 |
| Políticas militares        | Políticas de Seguridad           |
| Supremacía nacional        | Supremacía regional              |
| Operaciones unilaterales   | Operaciones combinadas           |
| Recursos estratégicos      | Recursos humanos                 |
| Misiones de control social | Misiones de contenido social     |
| Control del orden público  | Securitización del orden público |
| Disuasión y Armamentismo   | Seguridad Humana                 |
| Alianzas Militares         | Comunidades de Seguridad         |

Para hacer efectivo ese cambio de percepciones, la Comunidad de Seguridad tiene que extenderse hacia organismos de la sociedad civil. Sin embargo, debemos reconocer que las instituciones académicas que tienen el objetivo de formar cuadros para la dirigencia pública y privada no han desarrollado programas multidisciplinarios para la formación de especialistas en defensa insertos en un mundo global. Por lo mismo, la investigación que alimentaría esa incipiente comunidad plural de defensa, tampoco cuenta con producciones independientes que puedan ofrecer alternativas a los programas diseñados por las fuerzas armadas.

Del mismo modo que se resalta el rol de los organismos de la sociedad civil en la producción de condiciones para establecer una política de defensa que represente los intereses de la comunidad, es importante estudiar el papel de los medios de comunicación como vehículo para reflejar intereses, voluntades y preferencias de la opinión pública.

### **VI. Seguridad comunitaria en el MERCOSUR**

La alianza de los cuatro países surgida del acuerdo de Asunción esta atravesando uno de sus momentos más críticos. Primero, no ha logrado institucionalizar la unión. El proceso de toma de decisión recae en las más altas autoridades de gobierno, generando desgaste entre los funcionarios. Segundo, aún no se ha acordado si se concretará un mercado común, o si por el contrario, quedará en un área de libre comercio que permita, por ejemplo, que Brasil establezca acuerdos bilaterales con México y Sudáfrica al margen del MERCOSUR. Tercero, la profunda crisis argentina hace peligrar los beneficios del tratado, sobre todo al complicar la generación de políticas de largo plazo. A ello se agrega la notoria preferencia chilena por mantener una relación política pero no económica con el MERCOSUR y a Bolivia que sigue atada al Pacto Andino, elementos que en conjunto ponen en duda el futuro del mecanismo.

No debemos desconocer que un sector de dirigencia brasileña percibe un Brasil global, liderando la región, que tendría mayor protagonismo deslindándose de las ataduras regionales.<sup>27[27]</sup> Tal como señala Luis Bitencourt, las administraciones civiles posteriores a 21 años de gobierno militar, no cambiaron la burocracia gubernamental y "las administraciones militares han desarrollado una clara -y al menos por cierto tiempo eficiente- concepción del proceso de toma de decisiones"<sup>28[28]</sup>. Este gerenciamiento se sustentaba en un complejo modelo surgido de la doctrina de la Escuela Superior de Guerra que reflejaba las dos fuentes principales de amenazas comunes a las fuerzas armadas latinoamericanas: 1) el conflicto ideológico contra el enemigo comunista y 2) la hipótesis de conflicto regional. Esta doctrina no fue superada por otra síntesis conceptual, mientras que ciertos principios heredados de esa concepción subsisten. Centralmente, se traducen en la idea de que "las bases del crecimiento nacional son la hegemonía regional."<sup>29[29]</sup>

Con un Brasil reticente y una Argentina desatinada y dos socios de menor peso, como son Uruguay y Paraguay, sería lógico pensar que no hay una alternativa de futuro para el proyecto de integración, y por lo tanto, para la creación de comunidad de seguridad en la región. No obstante, me inclino a pensar que es posible optar por un futuro asociado y con políticas de seguridad compartidas. En el orden económico, las políticas conjuntas han abierto puertas, como sucede con la Unión Europea, han permitido aumentar el peso relativo en negociaciones globales, como en el ALCA y pese a los desniveles, han facultado una ampliación de mercados que habría costado más sin el peso del acuerdo subregional. Sin duda, hace falta combinar de manera creativa la apertura comercial con ciertas políticas progresivas sectoriales, el MERCOSUR no es una estrategia acabada. Además, la globalización actúa como un incentivo para la promoción de bloques regionales que tratan de evitar la marginalización.

En el ámbito político, la presencia conjunta de los países miembros en organismos multilaterales posibilita una participación más destacada y al mismo tiempo despeja la región de conflictos serios interestatales. Es cierto que en estos últimos tiempos se han visto más tensiones que confraternidad. Argentina ha jugado una supuesta relación preferencial con Estados Unidos como una carta de presión para sus negociaciones con Brasil, a la que se suman las decisiones tomadas durante el gobierno del Presidente Menem, de ser un aliado extra-OTAN. También debemos reconocer que Brasil ha dejado en claro que su reclamo por participar como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es a título individual y no en nombre de la región. Brasil aspira a un liderazgo regional indiscutido. Y siguiendo el ejemplo del mayor líder mundial, recurre a los avances tecnológicos como base de sustentación de su poder.<sup>30[30]</sup> En el decreto oficial sobre la política de defensa, el gobierno de Cardoso,

---

<sup>27[27]</sup> Ver Roberto Lavagna, "¿El fin de la integración o la insoportable levedad de las propuestas?" en **Escenarios Alternativos**, Buenos Aires, No 9, invierno 2000.

<sup>28[28]</sup> Luís Bitencourt, "Brazilian Strategic Landscape...or Sunset?", Documento de Trabalho No 6, **Centro de estudios Estratégicos**, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Presidencia da República, Brasilia, septiembre de 1993, p. 6.

<sup>29[29]</sup> Bitencourt, Idem. p. 19.

<sup>30[30]</sup> El gobierno de Brasil decidió un aumentó el presupuesto nacional para Ciencia y Tecnología de 0.7 a 1.5 % del Producto nacional de 1996 a 1997. Ver discursos del Secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de Brasil,

se señala que “El desenvolvimiento científico y tecnológico es fundamental para la obtención de mayor autonomía estratégica y de mayor capacitación operacional de las Fuerzas Armadas.”<sup>31[31]</sup> De forma similar, la concepción política del ejército de Brasil, marca entre sus 10 objetivos generales el de reducir el hiato tecnológico con relación a los ejércitos más modernos y a las dependencias bélicas del exterior.<sup>32[32]</sup>

Con este panorama resulta llamativo que ante los hechos del 11 de septiembre se pidiera la intervención del TIAR.<sup>33[33]</sup> Este mecanismo retrotrae a una militarización del espacio regional contrario al empeño que ambos países pusieron en la integración como un incentivo externo para desmilitarizar la política y obligar a mayor transparencia en las estrategias de defensa.

Entre Argentina y Brasil hay innumerables actividades, que incorporan tanto a miembros del gobierno como de actores privados. Los presidentes tienen numerosas reuniones bilaterales además de las conversaciones que mantienen en encuentros multilaterales. El Acta de Itaipava, establece un mecanismo de Consulta y Coordinación en materia de Defensa y Seguridad Internacional.<sup>34[34]</sup> Por su trascendencia para la seguridad global, los acuerdos nucleares son un avance central en la colaboración bilateral. A través del Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, los gobiernos de Argentina y Brasil iniciaron una política de transparencia. Desde noviembre de 1985, cuando el Presidente Alfonsín y el Presidente Sarney firmaron la Declaración Conjunta de Foz de Iguazú para promover la cooperación nuclear entre ambos estados, se han obtenido logros importantes para la pacificación de la región. En noviembre 1990, los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Melo suscribieron "La Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común", por medio de la cual se abrieron las mutuas instalaciones nucleares mostrando la vocación pacífica de ambos desarrollos tecnológicos.

En Guadalajara, en el marco de la Cumbre Iberoamericana, el Presidente Menem y el Presidente Collor de Melo, el 18 de julio de 1991, firmaron *el Acuerdo para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear*, por el cual los dos países se comprometieron a abstenerse de ensayar, usar, fabricar o adquirir la posesión del arma nuclear. Este acuerdo, que fue aprobado por el Congreso por Ley 24.046, creó un Sistema Conjunto de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC)<sup>35[35]</sup> y la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), que tendría amplias funciones de verificación a través de un sistema de inspecciones mutuas.<sup>36[36]</sup> Asimismo, facultaba la ampliación de este régimen bilateral para implementar un sistema de salvaguardias con la agencia internacional. Este acuerdo cuatripartito de salvaguardias totales, fue firmado en Viena el 13 de diciembre de 1991 y aprobado en Argentina por Ley N° 24.113. A partir de allí todas las actividades

---

Ronaldo Mota Sardenberg, en la abertura del Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Río de Janeiro, 14 de octubre de 1996.

<sup>31[31]</sup> Política de Defensa de Brasil, República Federativa de Brasil, 7 de noviembre de 1996.

<sup>32[32]</sup> En Concepcão Política Básica do Exército, SIPLEX-3., EGGCF.

<sup>33[33]</sup> Medida que consideramos un desacierto ya que en sus cincuenta y dos años de vida el TIAR intervino en dieciséis casos, el último en 1969. O sea que hace treinta años que el TIAR no es adecuado para dar respuestas a los conflictos del continente.

<sup>34[34]</sup> Creado el 27 de abril de 1997.

<sup>35[35]</sup> El SCCC es un conjunto de procedimientos para verificar que los materiales nucleares presentes en todas las actividades nucleares no sean desviados hacia usos no autorizados por los términos del acuerdo.

<sup>36[36]</sup> Los inspectores (cerca de cincuenta, veinticinco por cada país) responden únicamente al ABACC y surgen de una lista de nombres propuestos por cada delegación a la Comisión.



nucleares de la Argentina y Brasil son transparentes para la comunidad internacional.<sup>37[37]</sup>

Finalmente, hay también un incentivo cultural. Si bien es cierto que los antecedentes españoles son diferentes a los portugueses, ambos países pertenecen al híbrido de América Latina. España y Portugal son hoy socios en la Unión Europea y han colaborado conjuntamente para modernizarse en función de las exigencias que la Comunidad puso para admitir su ingreso. La lucha contra los gobiernos militares también crearon expresiones similares en las comunidades de ambos países que reconocen logros compartidos en la revalorización del imperio del derecho y el respeto a los derechos humanos. Esta base es auspiciosa para progresar en la integración. Como manifestaron en otra oportunidad los presidentes “esta alianza existe porque tenemos una firme comunión de valores. Nuestras sociedades son democráticas, plurales, defienden las libertades, los derechos humanos y la libre iniciativa como medio de promover la prosperidad, así como la justicia social como medio de asegurar la concordia como fundamento de nuestro modo de vida.”<sup>38[38]</sup>

Ninguno de estos elementos citados es concluyente para determinar que el MERCOSUR sobreviva a las crisis y que avance hacia un programa de institucionalización política, cuya necesaria consecuencia sería establecer una comunidad de seguridad en la subregión. No obstante, creemos haber presentado fundamentos suficientes como para concebir que tampoco esta asociación ha sido cancelada. La peculiar combinación de acciones nacionales, de viabilidad económica y política, de decisiones norteamericanas y de voluntad europea dará lugar a uno u otro escenario. Los actores sociales de los países integrantes del MERCOSUR son responsables de favorecer el camino más conveniente para el progreso de nuestras sociedades, conjuntamente, evitando la emergencia de percepciones de amenazas mutuas.

## VII. A modo de conclusión

La creación de comunidades de seguridad tiene varios niveles. Pueden ser simultáneos o consecutivos, pero la ausencia de uno de ellos condiciona la posibilidad de construir un espacio común de reglas y normas de conducta compartidas. El primero, es la creación de una comunidad nacional de expertos en defensa, que como señalamos anteriormente, debe incluir diferentes voces en la elaboración, cuestionamiento y análisis de la producción de políticas de defensa. Un segundo nivel es el de los acuerdos regionales, que pueden crear medios más efectivos para alcanzar metas concretas. En este marco se organiza las operaciones combinadas entre fuerzas armadas de la región, con exclusiva conducción de los funcionarios civiles.

---

<sup>37[37]</sup> Una de las consecuencias de estos acuerdos fue la implementación de un régimen de control de las exportaciones sensitivas y de material bélico en Argentina (**Boletín Oficial** 14/4/92 Dec. 603/92) y un régimen similar en Brasil. Los fundamentos, en ambos países, referían a la utilización pacífica tanto de armamento nuclear, como de su desarrollo espacial, químico y biológico.

<sup>38[38]</sup> Declaración de Río de Janeiro, encuentro de los presidentes de la República Argentina y de la República Federativa de Brasil, Río de Janeiro, 27 de abril de 1997.

El tercer ámbito para la expresión de la comunidad de seguridad es el hemisférico, acordando regímenes de control de armas, por ejemplo, pero ajustados a los armamentos realmente existentes, sobre todo a la posesión de armas livianas por gran parte de la población. Esto incluirá la creación de un código común de adquisiciones, instando a hacer más transparentes las negociaciones de los países de la región. Sobre todo, es necesario desenmascarar el doble juego de los Estados Unidos que priorizando las reglas de mercado, tiende a debilitar los incipientes controles civiles y admite ventas en condiciones turbias y sin supervisión de la sociedad. La profundización de medidas de fomento de la confianza (CBM), que después de un impulso a inicios de la década del 90 ha quedado restringido al intercambio entre unos pocos países, debe ser otra iniciativa importante de la OEA, que retome los acuerdos subregionales en el tema.

En el campo de cooperación global, las normas de respeto a los derechos humanos y la contribución a la paz global deberían ser la credencial de presentación de cualquier negociación, tanto en el ámbito europeo como en el marco de las Naciones Unidas. Esta cooperación en seguridad requiere de la construcción de un capital social basado en el aporte de diferentes actores. Este capital se fortalece si alcanza a las estructuras regionales, eliminando las hostilidades entre vecinos, para dar paso a los aspectos que conducen a resaltar los valores e intereses comunes.

La democratización de las políticas exteriores y de seguridad conduce a resaltar los beneficios de la cooperación en detrimento de las visiones que fomentan la rivalidad como sustento del crecimiento nacional. Sin embargo, para que los Parlamentos contribuyan a la integración; para que los esfuerzos paralelos de las sociedades civiles debiliten las tendencias confrontativas; para que los gobiernos puedan controlar firmemente a las fuerzas armadas; estas iniciativas tienen que dotarse de un marco institucional creando un régimen de seguridad subregional, en donde se muden las hipótesis de conflicto por hipótesis de cooperación.

Un elemento central de este cambio es la transformación de las agendas de seguridad, incorporando efectivas medidas de confianza mutua, y un enfoque de seguridad humana. Ello no implica desechar las preocupaciones legítimas de defensa, que deben resolverse colectivamente. Confiamos en una progresiva (aunque no lineal) tendencia a conformar una comunidad de seguridad en el MERCOSUR, que tendría además la ventaja de equilibrar minimamente la enorme asimetría que no permite construir un régimen hemisférico de seguridad.

Las regulaciones no son un impedimento para la defensa, sería tan utópico como pensar que la declaración de derechos del hombre evita la desigualdad social. Sin embargo, generan códigos de conducta y la conciencia de actuar acorde o opuesto a determinados patrones. Su graduación va desde fórmulas diplomáticas ideales hasta medidas de carácter intrusivo, en donde las restricciones son efectivas porque han sido aceptados por los estados miembros.

La respuesta conceptual es la seguridad cooperativa, que implica una relación no hegemónica, no impuesta ni coactiva, basada en la inclusividad de participación y en una igualdad de decisión consensuada. Desde la visión de un mundo interdependiente la seguridad sólo puede alcanzarse mediante la acción común, organizada bajo el marco de una comunidad de seguridad.

