

GEIC



GRUPO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

ISSN 1853-1873
info@geic.com.ar
www.geic.com.ar

Construcción de confianza en el Cono Sur: Los casos de Argentina, Chile y Brasil



Lic. María Laura Cuniberti

América Latina
AI 042/2010
06 de noviembre de 2010



RESUMEN

Resueltos los temas de soberanía territorial, eliminada la competencia estratégica en el ámbito nuclear, y superada la confrontación geopolítica, fue posible, en el marco del desarrollo y la ampliación democrática, avanzar de manera decidida en la cooperación comercial e interdependencia estratégica. La acción concertada de los países del Cono Sur generó una consolidación de la paz y la estabilidad que se proyectó al conjunto de América Latina. La vigencia de la democracia, junto con los procesos de reestructuración de las Fuerzas Armadas y la formulación de políticas de defensa favorables al fomento de la confianza, han creado las condiciones para afianzar la paz y la seguridad en la región y para enfrentar las amenazas comunes de manera coordinada. Este trabajo procura analizar cómo se fueron construyendo, entre Argentina y Chile, por un lado, y entre Argentina y Brasil, por el otro, lo que se conoce como Medidas de Confianza Mutua en materia de seguridad, a través de las cuales se consolidó en el Cono Sur una zona libre de conflictos gracias a la solución pacífica de las controversias que existían hasta ese entonces entre dichos países, facilitando su posterior integración económica, política y cultural.



Palabras Clave: seguridad regional, fuerzas armadas en el cono sur, conflictos regionales, medidas de confianza mutua.

Construcción de confianza en el Cono Sur: Los casos de Argentina, Chile y Brasil

María Laura Cuniberti¹

En Argentina, la dictadura militar, instaurada el 24 de Marzo de 1976, puso en práctica políticas económicas con resultados desastrosos y sometió a la sociedad a una violencia sin límites, especialmente por la implantación de una maquinaria clandestina de represión, exterminio y aniquilación. Asimismo, la deslegitimación que implicó la Guerra de Malvinas produjo un fuerte cimbronazo en la relación con los aliados externos tradicionales. El aislamiento político a nivel interno e internacional, las graves denuncias por violación a los Derechos Humanos, la intensificación de los conflictos intramilitares y la ya irremontable crisis económica, llevaron a una retirada militar desordenada y apresurada, imposibilitando a los militares argentinos adecuar la transición política a sus intereses y obtener una situación favorable en el gobierno.

En el caso de Brasil, las Fuerzas Armadas se mantuvieron en el poder por más de veinte años. Las políticas económicas del régimen militar fueron exitosas en cuanto al crecimiento e industrialización del país, a pesar de producirse a costa del empobrecimiento y la exclusión de gran parte de la población. La represión no alcanzó el grado de brutalidad que tuvo en Argentina y Chile. Desde sus inicios, el régimen militar se encargó de estructurar nuevas instituciones administrativas, electorales y partidarias. Como consecuencia, las Fuerzas Armadas pudieron controlar el proceso de transición democrática ante las crecientes demandas de liberalización política. Además, lograron que las primeras elecciones presidenciales fuesen indirectas, garantizándose así una voz institucional fuerte en el gobierno que las sucedió, a lo que se le sumó su participación en la redacción de la Constitución sancionada en 1988.

En Chile, la liberalización de la economía durante el gobierno del General Augusto Pinochet produjo un fuerte aumento de las exportaciones, altas tasas de crecimiento e inversión. Amplios sectores de la sociedad temían que el retorno a la democracia implicase una situación crítica similar a la experimentada antes de la irrupción del golpe militar en 1973. Fue así como la combinación de prosperidad económica y miedo ubicó a los militares chilenos en una situación más que favorable a

¹ La autora es Licenciada en Ciencia Política, con orientación a Relaciones Internacionales (UBA).

la hora de negociar su salida del poder, logrando una posición privilegiada en el gobierno postautoritario y contando con una mayor legitimidad durante la transición.

A lo largo del presente trabajo se pretende analizar cómo, dentro del contexto descrito, se fueron construyendo, entre Argentina y Chile, por un lado, y entre Argentina y Brasil, por el otro, lo que se conoce como Medidas de Confianza Mutua (MCM) en materia de seguridad. A través de estas fue posible consolidar en el Cono Sur una zona libre de conflictos gracias a la solución pacífica de las controversias que existían hasta ese entonces entre dichos países, al tiempo que facilitaron su cooperación y posterior integración, tanto económica, como política y cultural. Para ello, se comenzará haciendo un breve recorrido histórico que permita conocer las hipótesis de conflicto que marcaban las relaciones bilaterales, para luego adentrarse de lleno en las MCM y en el proceso a partir del cual se consolidaron en la región, sin descuidar el rol asignado a las Fuerzas Armadas en cada país en el período postautoritario. Por último, resulta interesante destacar brevemente lo que aún queda por hacer en materia de confianza, cooperación e integración en miras a la necesidad de expandir este esquema hacia el resto de América Latina.

Haciendo historia

“Una larga tradición de desconfianzas y sospechas mutuas guía la relación histórica de las naciones del Cono Sur. Entre Argentina, Brasil y Chile, se nota un dato curioso: esas desconfianzas no son herencia de previas guerras, sino que forman parte de la cultura política nacional. La diferenciación de identidades actuó como base de la afirmación de la propia cultura, al tiempo que fue creando un ambiente subregional que – hasta los primeros acuerdos alcanzados por Argentina y Brasil – estuvo cargado de tensión.”(Donadio 2000:97).

Argentina-Chile-Brasil: conflictos territoriales y conflictos estratégicos

Desde mediados de los años setenta hasta la primera mitad de la década del ochenta, la instauración de regímenes autoritarios en Argentina, Brasil y Chile, con el consecuente aumento de los gastos militares, el avance en el desarrollo de la tecnología militar, y la creciente tensión por disputas territoriales pendientes, crearon un escenario de inestabilidad y elevaron la posibilidad de conflicto en el Cono Sur.

El conflicto por el Beagle fue un tema que el régimen militar argentino había heredado del último Gobierno peronista (1973-1976), el cual, a su vez había recibido esta cuestión del ciclo militar de la Revolución Argentina (1966-1973). Fue durante el último tramo de este ciclo cuando tuvo lugar el Acuerdo Argentino-Chileno² por el cual se sometieron las diferencias en la zona del Canal de Beagle a un arbitraje de la Corona Británica. *“Tras largas deliberaciones [...] los miembros de la Corte hicieron conocer su decisión en mayo de 1977. El laudo arbitral otorgaba a Chile las islas Lennox, Nueva y Picton, ubicadas en el canal de Beagle. Mientras el gobierno de Pinochet se apresuró a reconocer el fallo, no ocurrió lo mismo del lado argentino, pues el fallo le permitía a Chile la proyección en el Atlántico, tan temida por los sectores nacionalistas argentinos.”* (Escude, Cisneros 2000).

Los integrantes de la Junta Militar decidieron postergar la declaración de nulidad del fallo para de esta manera evitar tensiones, tanto con las autoridades de Santiago como internamente. Por otro lado, propusieron negociaciones bilaterales directas con el régimen chileno con el fin de resolver diferencias, pero el General Augusto Pinochet, presionado por su frente interno, rechazó la propuesta argentina, y de esta manera el Gobierno trasandino defendió lo establecido en el laudo y reafirmó que las islas al sur del Canal de Beagle pertenecían a Chile. También fracasaron sucesivas rondas de negociación entre delegaciones de ambos países, principalmente por la profunda divergencia en las posiciones de las partes, sumado a la poca voluntad de llegar a un arreglo, y a demostraciones de inflexibilidad a ambos lados de la cordillera³.

No obstante, el General Pinochet quiso abrir una nueva posibilidad de negociación con su par argentino, y le propuso una reunión que tuvo lugar en enero de 1978. En este encuentro, ambos mandatarios expresaron su deseo de no ir a la guerra y dejaron abierta la posibilidad para un segundo encuentro, el cual no se concretó en la fecha estipulada por la decisión del Gobierno argentino de declarar nulo el laudo arbitral. Por su parte, el Gobierno chileno emitió un comunicado afirmando que el

² El Acuerdo fue firmado el 22 de Julio de 1971 por los entonces Presidentes General Alejandro Agustín Lanusse y Salvador Allende.

³ *“El gobierno chileno emitió en julio de 1977 el decreto de líneas de base rectas, que, a partir de su interpretación del laudo, delimitó la anchura del mar territorial y la zona económica exclusiva de Chile. Además instaló puestos de vigilancia y señales en las islas Freycinet, Nueva y Deceit, y colocó al frente de los mismos a oficiales de la Armada, los llamados “alcaldes de mar”. Esta decisión del régimen de Pinochet se sumó a la de construir un puerto en la Isla de Hornos, concretada en los meses de mayo y junio. Por su parte, el gobierno argentino ordenó el balizamiento luminoso de una de las islas Barnevelt ubicadas en el Atlántico al sur del canal de Beagle en el mes de junio [...]; la movilización de parte de la flota naval hacia el sur en septiembre, y el envío de tropas al sur junto con la intensificación de actividades navales y aéreas en la región en disputa en el mes de diciembre.”* (Escude, Cisneros 2000)

laudo tenía carácter obligatorio e inapelable. Finalmente, el postergado segundo encuentro entre ambos Presidentes se llevó a cabo el 20 de febrero; los mandatarios firmaron un Acta por la cual se comprometieron a continuar con las negociaciones bilaterales, pero al mismo tiempo, cada parte, fuertemente presionada por los sectores internos más nacionalistas, decidió hacer expresa mención de sus derechos sobre el área en disputa.

En cuanto a la relación entre Argentina y Brasil, ambos países "se veían mutuamente como rivales, sus hipótesis de conflicto se basaban en la visión del otro como un posible agresor. Y pese a que los gobiernos militares de ambos países mantuvieron relaciones cordiales, debido a su afinidad ideológica [...], se estableció a su vez un alto grado de mutua desconfianza y competencia. Durante este periodo el desarrollo de capacidades militares vinculadas a armamento convencional y nuclear había sido favorecido por los avances en tecnología militar nacional [...] Asimismo, los dos países se destacaron por sus importantes logros en materia de tecnología misilística, y en los programas nacionales en el campo de la tecnología aérea y espacial. Argentina concluyó el desarrollo del proyecto Cóndor I y avanzó en la ejecución del proyecto Cóndor II." (Llenderozas 1999:67). Las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil se vieron signadas por conflictos más bien de índole estratégica, como fue el caso de la utilización de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata.

El mutuo recelo, basado en consideraciones geoestratégicas y en aspiraciones de hegemonía regional, caracterizó a los vínculos entre ambos países en forma ininterrumpida desde la época colonial (momento en que ya se tenía una perspectiva del "otro" como actor expansionista), con el adicional de la inestabilidad de ambos regímenes políticos, lo que anulaba toda posibilidad de trazar planes que fueran más allá del corto plazo.

A modo de ejemplo, en 1966, las consecuencias que acarrearía a la política y economía regionales la construcción de grandes represas hidroeléctricas en ríos de cauce sucesivo por parte de Brasil, eran un tema que preocupaban a Argentina. En el caso de Itaipú, causaba inquietud el posible cambio cualitativo que se podría producir en las relaciones de Paraguay con sus dos vecinos. Durante la Revolución Argentina se trató de evitar la concreción de dicho proyecto, pero a fin de evitar la confrontación bilateral, en abril de 1969 se firmó en Brasilia el Tratado de la Cuenca del Plata, con el cual se buscó apelar al trato del problema en ámbitos multilaterales, donde Argentina abogaría por el principio de "consulta previa" y la tesis de "perjuicio sensible" para la

construcción de las centrales. Brasil por su parte, defendía la explotación de los ríos en su propia jurisdicción sin consecuencias perjudiciales para los vecinos y sostenía el principio de "publicidad", el cual implicaba que los Estados interesados debían tener información por medio del conocimiento público, es decir, a través de la prensa y las publicaciones especializadas, pero sin consulta ni autorización previa. Finalmente, en mayo de 1973, Brasil obtuvo el apoyo de Paraguay para construir la represa binacional de Itaipú, a sólo 17 Km. del territorio argentino, lo que motivó la firma del Tratado de Yaciretá entre el Gobierno de Asunción y la Argentina, y la construcción de Corpus, aguas abajo de Itaipú, un año después, obligando así a coordinar la puesta en marcha del proyecto Corpus-Itaipú.

"A partir de 1974, la política exterior de Brasil estuvo marcada por el esfuerzo sostenido de lograr una inserción internacional de corte autonomista. En este sentido, se procuró ampliar la influencia del país en el escenario internacional explorando su potencial dentro de una concepción de desarrollo capitalista internacionalizado bajo el respaldo de un régimen político autoritario, gradualmente distendido." (Segre 1990:5). Por ese entonces, el Presidente Ernesto Geisel buscaba una mejor inserción internacional brasileña a través del fomento de la industrialización y el desarrollismo económico. Los desentendimientos bilaterales llegaron a tal punto que repercutieron incluso en la venta de armamento brasileño a Chile en 1978, momento en que, como se observó, era probable una guerra con la Argentina por la cuestión del Canal de Beagle.

Medidas de Confianza Mutua

¿Qué son las Medidas de Confianza Mutua?

Sobre la base de la común determinación de amenazas, las MCM tienen por objeto reducir el riesgo de conflictos armados y tensiones, e incentivar la cooperación y transparencia en el ámbito de la defensa, contribuyendo así a la paz, seguridad y estabilidad regionales. A través de la aproximación se busca reducir los factores de incertidumbre y desconfianza, así como superar las percepciones de adversidad y erróneas hipótesis de conflicto entre los Estados. Esto se da mediante el intercambio de información verificable, tanto acerca de presupuestos y doctrinas de defensa como respecto al despliegue, al movimiento, y a los sistemas y capacidades militares. Su propósito esencial es el de organizar la seguridad a partir de mecanismos cooperativos,

basados en el Derecho Internacional y en los principios y normas de las Naciones Unidas, sobretudo las relativas al no uso de la fuerza y a la solución pacífica de controversias. Las MCM no implican una restricción del principio de la Soberanía de los Estados, al contrario, cuanto mayor son la transparencia y la interacción recíprocas, con mayor libertad y eficacia pueden los Estados fomentar su propia seguridad.

Una cuestión vital es la que liga las MCM a la consolidación de la democracia y al control civil sobre las Fuerzas Armadas, con políticas de defensa transparentes, que llevan al desarrollo de una seguridad cooperativa en materia de prevención, reducción y manejo de los conflictos en una determinada región. Las MCM son un instrumento para el mantenimiento de la paz. No resuelven el conflicto o la diferencia de intereses, pero si posibilitan la comunicación y con ello hacen más transparentes y predecibles los cursos de acción de los actores involucrados. Es fundamental generar confianza, establecer redes de comunicación e interpretación, de decodificación de acciones y generar espacios de verificación. Al establecer la circulación y entrega de información básica sobre los cursos de acción, y al verse esta plasmada en hechos, es posible regular ciertas formas de comportamiento. Así se evitan interpretaciones equívocas y que a partir de ellas se genere un conflicto, ya que *"La confianza crea confianza. La confianza potencia la cooperación."* (Rojas Aravena 2002:34)

Construcción de confianza entre Argentina y Brasil, y entre Argentina y Chile

GRUPO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

Las MCM buscan romper la historia de desconfianza que caracterizó los vínculos entre los países de la región. A partir de 1983, la Argentina se apoyó en un consenso democrático postautoritario que en el plano externo se manifestó en la puesta en marcha de iniciativas por medio de las cuales se buscaba redefinir las relaciones con los vecinos en términos de paz y cooperación. Esto se reflejó en el plebiscito de Noviembre de 1984⁴, hecho de cabal importancia para el cambio de rumbo en la relación bilateral con Chile, para el acercamiento con Brasil y para el posterior proceso de integración regional.

"Si bien las primeras señales para la desactivación de la principal hipótesis de conflicto subregional, la rivalidad entre Argentina y Brasil, fueron dadas por regímenes militares – Tratado de Corpus-Itaipú en 1979 que resolvió la disputa por la explotación

⁴ El entonces Presidente Raúl Alfonsín convocó a un plebiscito no vinculante en el marco de desacuerdos con la oposición respecto de la relación con Chile, y para mandar al mundo una imagen de democratización que lo distanciara claramente del Régimen Militar. La convocatoria no era considerada riesgosa, ya que tras la Guerra de Malvinas la sociedad no deseaba bajo ningún punto de vista el estallido de una nueva confrontación.

hidroeléctrica del Río Paraná, y el Acuerdo de Cooperación para el Uso Pacífico de la Energía Nuclear en 1980 -, el núcleo de las medidas de transparencia y confianza mutua fue acordado por los gobiernos democráticos de ambos países." (Llenderozas 1999:68). Para la Argentina fue fundamental llegar a dichos acuerdos porque necesitaba tener uno de sus frentes resuelto ante la inminencia de una guerra con Chile por el Canal de Beagle, enfrentamiento sostenido a su vez por los mismos militares como una excusa para aumentar sus gastos armamentísticos.

A partir de 1985, Argentina y Brasil firmaron sucesivas declaraciones conjuntas (Foz de Iguazú, Brasilia, Viedma e Iperó) y protocolos sobre cuestiones nucleares. A raíz de este proceso, se dio paso a la cooperación económica, con el consecuente fortalecimiento de los vínculos políticos entre ambas democracias aún en transición, y se redefinió la relación con Brasil a través de la construcción de confianza en torno del compromiso recíproco del uso de la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos. En 1989, los Presidentes Carlos Menem y José Sarney acordaron una serie de medidas adicionales en materia de cooperación nuclear. En 1990 ambos países emitieron una declaración sobre la política nuclear común, que entre otros aspectos consideraba el control de los materiales nucleares y la creación de una Agencia de verificación conformada por ambos países⁵. Esta política no sólo convergió con las tendencias emergentes⁶ en materia de seguridad internacional, sino que, además, estableció las bases para el proceso de integración regional.

La nueva política hacia Brasil y Chile apuntaba a distender las dos fronteras más importantes, para de esta forma suprimir los motivos que podían llegar a dar lugar a que las Fuerzas Armadas recuperaran peso en el sistema político nacional. A su vez, las iniciativas de la Argentina tendientes a rediseñar las relaciones con sus vecinos y desarrollar un marco regional de paz y cooperación se asentaban en, al tiempo que fortalecían, el surgimiento de nuevas relaciones cívico-militares. Estas eran el resultado no sólo de reformas en la estructura político-militar, sino también de un profundo cambio en las percepciones y los valores predominantes en las Fuerzas Armadas tras el colapso del régimen autoritario.

En ese marco, el Presidente Raúl Alfonsín condujo un proceso de reestructuración del Ministerio de Defensa, de reducción de las facultades de los altos mandos militares y el establecimiento de la autoridad civil en el área, lo que dio lugar a un sistema de control civil de las Fuerzas Armadas. Estos elementos proveyeron una

⁵ Agencia Brasileño- Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC)

⁶ En 1994 tanto la Argentina como Brasil ratificaron el Tratado de Tlatelolco, y entre 1995 y 1997 adhirieron al Tratado de No Proliferación Nuclear.

base propicia para que, durante el mandato de Carlos Saúl Menem, Argentina asumiera un conjunto de compromisos en el campo de la seguridad global, contribuyendo activamente a la redefinición de la seguridad hemisférica y consolidando los lazos de paz, amistad y cooperación con los países vecinos⁷.

El MERCOSUR⁸ ofreció la base sustancial para la constitución, hacia fines de los noventa, de una zona de paz y seguridad conformada por los países miembros y por sus Estados Asociados (Chile y Bolivia)⁹. A su vez, las políticas de no proliferación se transformaron en el paso inicial hacia un despliegue sistemático de MCM en el plano de las fuerzas convencionales entre los países del Cono Sur. Esto se evidenció en el Memorando de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad, que Argentina y Chile firmaron en noviembre de 1995; en el nuevo Plan de Defensa Nacional promulgado por el Gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso en 1996, que descartaba a la Argentina como hipótesis de conflicto; en el Memorando de Entendimiento en materia de Seguridad Internacional que los presidentes de Argentina y Brasil firmaron en abril de 1997, y en las directivas para la profundización del proceso de construcción de confianza que surgieron de la reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina y Chile (2+2) en julio de 1997 (Fontana 2006). Para ello se requirió un largo ciclo de continuidad en materia de cooperación e integración, en particular, dentro de marcos multilaterales.

La nueva relación con Chile establecida por el Gobierno de Alfonsín se proyectó en forma ininterrumpida durante los años noventa. El Tratado de Paz y Amistad, suscrito el 29 de noviembre de 1984 por los Ministros de Relaciones Exteriores de Chile y Argentina en el Vaticano, y ratificado el 2 de mayo de 1985, dio una solución definitiva al conflicto sobre el Canal de Beagle. Sin embargo, existían todavía varios asuntos de demarcación fronteriza sin resolver. En Chile, la aún débil democracia apoyada en la Constitución de 1980, permitía que las Fuerzas Armadas eligieran sus autoridades y que no estuvieran sometidas a la autoridad civil, al tiempo que tenían

⁷ “En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Argentina promovió la revisión del sistema de seguridad hemisférica, el desmantelamiento de las hipótesis de conflicto y el avance hacia sistemas de defensa institucionalizados, fundados en la transparencia y el control civil de las fuerzas armadas. En el marco subregional, el gobierno de Menem profundizó los acuerdos con Brasil sobre uso de la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos y puso en marcha una estrategia conjunta, con este país y con Chile, de apoyo a la prohibición global del uso, el almacenamiento y la producción de armas químicas. En poco tiempo, la construcción de confianza en el campo de la no proliferación dio lugar a nuevas iniciativas, ahora en el campo de las fuerzas convencionales” (Fontana 2006:5)

⁸ Creado formalmente por el Tratado de Asunción en el año 1991.

⁹ En 1998 se firmó la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, estableciendo una zona libre de armas de destrucción masiva, y a la paz como elemento de integración regional a través del fortalecimiento de mecanismos de consulta y cooperación en materia de seguridad y defensa, y del intercambio de información para el control de armas y gastos militares.

tres bancas en el Senado, con el agravante de que Pinochet siguió siendo su Comandante en Jefe hasta 1998. Un fuerte legado del Gobierno militar obligó a las autoridades democráticas a ser cautelosas frente a temas tan sensibles para los militares como eran los asuntos fronterizos.

Al coincidir en ambos países gobiernos elegidos democráticamente, se produjo un nuevo impulso a la relación argentino-chilena. Tal como detalla el sociólogo chileno Isaac Caro en su artículo "Medidas de confianza mutua en América Latina", durante 1991 la Comisión Mixta Chileno-Argentina de Límites estableció un listado que contenía veinticuatro puntos de diferencias fronterizas pendientes. Paralelamente, la Cancillería chilena anunció que, como consecuencia de las reuniones de los Directores de fronteras, existía un principio de acuerdo en veintidós de los veinticuatro temas. Los dos asuntos no resueltos eran Laguna del Desierto y la zona de los Hielos Patagónicos o Continentales. El acuerdo sobre límites entre ambas Naciones, suscrito por los Presidentes Patricio Aylwin y Carlos Menem en agosto de 1991, encontró un principio de solución para ambos problemas¹⁰.

Los primeros diez años del Tratado de Paz y Amistad se manejaron principalmente a nivel protocolar y formal, pero sirvieron para dejar atrás las desconfianzas, profundizando la relación bilateral y la cooperación mutua. Los siguientes pasos en la ampliación de la confianza se dieron tanto a nivel político como militar, a saber: la creación del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG), las Reuniones de Consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países (2+2) y el Mecanismo de Interconsulta entre los Estados Mayores de ambas naciones. El compromiso con la democracia, el respeto a los Derechos Humanos, la protección del Estado de Derecho, el pluralismo político y la solución pacífica de las controversias, se convirtieron en principios comunes sobre los cuales se asentó la relación bilateral, generándose a su vez espacios organizacionales¹¹ que posibilitaron el intercambio de información y la coordinación.

¹⁰ El convenio establecía que el límite en la zona de los Hielos Continentales se definiría según una división mediante líneas rectas apoyadas en cerros que emergen del hielo, correspondiendo 1.057 km² a Chile y 1.248 km² a la Argentina. En cuanto a la Laguna del Desierto, el convenio presidencial acordó someterlo a arbitraje de un tribunal compuesto por cinco juristas latinoamericanos, pero que no tendría ninguna vinculación funcional con la OEA. Los Cancilleres de ambos países suscribieron en Noviembre de 1991 el Compromiso Arbitral, señalando que la sentencia del tribunal sería obligatoria, definitiva e inapelable. El Tribunal arbitral falló por unanimidad a favor de la Argentina en Octubre de 1995.

¹¹ Comisiones y grupos de trabajo binacionales; Sistema permanente de consulta política; Comisión Parlamentaria Conjunta; diálogo entre las Cancillerías y acercamiento entre las Fuerzas Armadas a través de reuniones de los Altos Mandos, sumado a la participación conjunta en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas por medio de la creación de la fuerza conjunta combinada "Cruz del Sur".

La suspensión del proyecto Cóndor II durante el Gobierno de Menem fue coherente con la política de distensión y de aproximación a Brasil y a Chile. El proyecto era un factor desestabilizante y motivo de desconfianza contra Argentina a nivel internacional. Constituía un riesgo para la seguridad nacional por las percepciones que generaba, no sólo en los países vecinos. Desde esta perspectiva, la decisión de poner fin al proyecto constituyó un elemento de acertado acomodamiento de las políticas de seguridad de la Argentina al nuevo contexto internacional.

Las MCM han generado un proceso de creciente transparencia. Argentina y Chile, han publicado sus Libros de Defensa (en 1999, y en 1997, 2002 y 2010, respectivamente). Brasil dio a conocer su Política de Defensa Nacional. Para los tres países la diplomacia preventiva cumple un rol de gran importancia gracias a la mediación, la conciliación y la negociación entre las partes. Estos avances han permitido el desarrollo de ejercicios militares combinados, tanto binacionales como multinacionales. En definitiva, las MCM han permitido pasar de la desconfianza a la cooperación, lo que se refleja en la existencia de marcos institucionales para el diálogo político en miras a la coordinación diplomática y al relacionamiento militar.

El rol de las Fuerzas Armadas en los gobiernos post-autoritarios

En Argentina, el retorno a la democracia en 1983 se dio bajo las condiciones necesarias para que la autoridad constitucional pudiera replantear el sistema de Defensa nacional, en el cual el Ministerio de Defensa, encabezado por un civil, controla la mayor parte de la industria de armamentos, al tiempo que los militares cumplen funciones de asesoría sólo en el estudio de conflictos y en la formulación de estrategias y planes de contingencia. Uno de los rasgos salientes de ese proceso fue la drástica reducción de recursos presupuestarios para la Defensa. Las bases de semejante reestructuración, principalmente en lo que respecta al control civil y a la clara delimitación de funciones, atribuciones y responsabilidades, fueron plasmadas en un cuerpo normativo sin precedentes en la región.

Por su parte, en Brasil no hubo un Ministerio de Defensa hasta su creación recién en junio de 1999, ya que no había una preocupación por ampliar el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Hasta ese entonces existían tres Ministerios militares separados¹², representados en el Gabinete Nacional; además, cada Ministro estaba a cargo de la industria de armamentos de su rama. Los militares intervinieron

¹² Ministerio de Marina, Ministerio del Ejército y Ministerio de Aeronáutica.

fuertemente en el proceso de creación del Ministerio para garantizar que no disminuyera su autonomía, ni su poder político. Al mismo tiempo, la Constitución brasileña permite la intervención de organismos militares de asesoría en cuestiones internas¹³. El precio pagado por Brasil para garantizar el retorno a la democracia fue otorgarle a las Fuerzas Armadas cierto grado de autonomía. En una transición pactada como la que se vivió en este caso, el gobierno democrático hizo concesiones importantes a los militares y permitió la supervivencia de determinadas instituciones autoritarias. El cambio más importante fue producto de la divulgación en 1996 de la Nueva Política de Defensa Nacional, en la cual se explicitó el compromiso formal de las Fuerzas Armadas con el orden democrático y la preocupación del Poder Ejecutivo por buscar consenso en el área militar.

En Chile, la presencia militar en la estructura del poder civil ha sido perpetuada por la inclusión de Senadores vitalicios nombrados por Pinochet antes de dejar la Presidencia, figura que, junto con la de los Senadores designados, fue eliminada en la Reforma Constitucional de 2005. Hasta ese entonces el Presidente no podía designar ni destituir a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas sin la aprobación del Consejo de Seguridad Nacional. Por otra parte, en el caso chileno *"existe una clara distinción entre la política exterior y la política de seguridad internacional, que resulta de las tensiones en las relaciones cívico-militares. En tanto que el Ministerio de Relaciones Exteriores apoya las iniciativas destinadas a fortalecer los regímenes multilaterales de seguridad y no proliferación, las autoridades militares defienden una postura más prudente, buscando preservar un margen de maniobra para desarrollar proyectos autónomos de defensa."* (Hirst 1995:5).

En Brasil y en Chile, las Fuerzas Armadas tienen poder constitucional para garantizar la ley y el orden, y ejercen un papel tutelar frente a los tres Poderes estatales. En Argentina, la Ley Nacional de Defensa (Nº 23554), sancionada en 1988, establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional, y limita explícitamente la misión de las Fuerzas Armadas a la defensa del país contra la agresión extranjera. Dicha limitación se ve reforzada en la Ley de Seguridad Interior (Nº 24059), sancionada en 1992, la cual

¹³ *"Los artículos de la Constitución de 1988 referidos a las relaciones cívico-militares son similares a los de la de 1967-1969. En ese sentido, parece evidente que las élites civiles no se preocuparon por crear nuevas instituciones para promover el control civil y democrático de los militares [...] Los constituyentes, lejos de marcar una diferencia con el régimen autoritario, mezclaron asuntos de seguridad interna y de seguridad pública y consolidaron constitucionalmente la militarización. El artículo 142 establece que las Fuerzas Armadas «están destinadas a defender a la nación, garantizar las facultades constitucionales y, en virtud de cualquiera de estas últimas, a asegurar el orden y el cumplimiento de las leyes»". (Zaverucha 2008:137).*

establece el no empleo de las Fuerzas Armadas dentro del campo de la seguridad interior (principio de subsidiariedad), al tiempo que fija su eventual participación en roles de apoyo logístico a las fuerzas de seguridad y policiales en casos de excepción, para el reestablecimiento de la seguridad interior, previa declaración del Estado de Sitio (principio de complementariedad).

La contestación militar en Argentina, a través de levantamientos y rebeliones, indujo a la sanción de las Leyes Nº 23492 de Punto Final y Nº 23521 de Obediencia Debida aprobadas por el Congreso argentino en 1986 y 1987 respectivamente¹⁴, y a la concesión de indultos a los oficiales ya sentenciados. Sin embargo, el hecho de que las violaciones a los Derechos Humanos fuesen investigadas y sometidas a tribunales civiles (Juicio a las Juntas, 1985), y que los oficiales superiores fuesen encarcelados, sitúa a la Argentina en un contexto diferente al de los otros dos casos.

A su vez, con la sanción en 1994 de la Ley Nº 24429 de Servicio Militar Voluntario y de la Ley Nº 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en 1998, se dieron avances importantes en materia de profesionalización y modernización castrense. Como resultado, en Argentina hay una clara tendencia a la subordinación de los militares al régimen constitucional. *“El “Libro Blanco de la Defensa nacional” presentado a comienzos de 1999 fue el corolario formal de un profundo proceso de cambios producidos en la esfera de las relaciones civil-militares y de los lineamientos de la política de seguridad regional seguida por la Argentina durante los años ´80 y ´90. En el ámbito doméstico, esos cambios desembocaron en el establecimiento de relaciones civil-militares asentadas en la efectiva subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles democráticamente electas [...] En el plano internacional y, en particular, en el ámbito subregional, se creó un nuevo clima de seguridad signado por la ausencia de rivalidades o conflictos sujetos a resolución militar entre los países del área y por el establecimiento de iniciativas y lazos de intercambio, cooperación e integración en asuntos de seguridad y defensa”* (Sain 2003).

La crisis política en Brasil desatada en 1992-1993 mostró que, aunque una eventual irrupción militar siguió contando con aval constitucional, las posibilidades para ejercer este poder se habían reducido, tanto por la disminución del espacio político de los militares, como por el mayor costo de este tipo de medidas. Por lo tanto, el comportamiento político de las Fuerzas Armadas brasileñas se ha ido transformando gradualmente, convirtiéndose en una custodia del poder constitucional, aunque siga en

¹⁴ Ambas leyes fueron anuladas por el Congreso Nacional en 2003. Esta anulación fue convalidada por la Corte Suprema de Justicia, que las declaró inconstitucionales el 14 de junio de 2005.

pie la opción institucional de intervenir¹⁵. Brasil viene procurando ampliar las bases de legitimidad necesaria para expandir su presencia en procesos decisorios de naturaleza global. *"Apostando en el fortalecimiento del multilateralismo [...] Brasil se tornó un firme defensor de la necesidad de reforma del Sistema de Naciones Unidas. En este cuadro, la máxima aspiración de la diplomacia brasileña pasó a ser la obtención de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de esta organismo"* (Hirst 1995:7).

Los militares chilenos han sido los más exitosos en mantener sus prerrogativas y su poder en relación con las autoridades civiles. Una situación que para Chile fue relevante, fue la designación de Argentina como aliado extra-OTAN en 1997, ante la cual asumió una posición abiertamente contraria, ya que implicaba una posible alteración del equilibrio militar en la región. Pese a ello, se ha estrechado la cooperación entre ambos países, sobretodo por el intercambio de información y la realización de ejercicios conjuntos en la zona del Canal de Beagle, tales como tareas de salvamento y asistencia a embarcaciones, a lo que se le suma la apertura de nuevos pasos fronterizos; la complementación en materia energética; y la promoción de medidas para prevenir el narcotráfico, entre otras. *"En el ámbito interno, los principales desafíos pasan por la necesidad de modernizar el área de defensa, responder a las demandas del escenario internacional y nacional, y generar una institucionalidad que permita una adecuada conducción civil. Para cumplir estos objetivos es necesario un trabajo en distintas áreas, fundamentalmente en la reestructuración del Ministerio de Defensa, la adecuación de las fuerzas militares a los nuevos desafíos, especialmente en el ámbito de las operaciones de paz, y una mayor transparencia en las adquisiciones."* (Millet 2008:150). Por otra parte, en 2007, por primera vez en la historia de Chile, el servicio militar fue totalmente voluntario. Esta nueva medida fue lanzada en 2006, con el establecimiento de una serie de beneficios y garantías para quienes quisieran ingresar al servicio.

En junio de 2006, el entonces presidente argentino Néstor Kirchner firmó el Decreto 727/2006 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, una medida largamente postergada que permitió al Ministerio de Defensa avanzar en la reestructuración de las Fuerzas Armadas. Con este nuevo instrumento, se buscó reformular el funcionamiento del área sobre los principios del accionar conjunto, o "conjuntes", de las Fuerzas Armadas, acentuando la conducción política y civil de la

¹⁵ El Decreto 4735 del año 2003 determina que las Fuerzas Armadas actúen como garantes de la ley y el orden, permitiendo la participación de los militares en la preservación del orden público y justificando la intervención militar en la vida política nacional, al tiempo que reduce el número de cargos a ser ocupados por autoridades civiles.

Defensa. También implicó una mayor centralización de las decisiones de compras y gastos, y del control de los proyectos del área, y la puesta en marcha del Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Como parte de los cambios proyectados, el Ministerio logró que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas deje de ser consultor para pasar a ser ejecutor de las decisiones estratégicas dispuestas por el poder político.

Tal como sostienen Carlos Acuña y William Smith en su trabajo "Armas y democracia en el Cono Sur: desmilitarización y cooperación regional", a pesar de tener objetivos similares, las Fuerzas Armadas de los tres países se han diferenciado en sus capacidades durante el período de transición política y, por lo tanto, en su nivel de poder político dentro de los nuevos gobiernos democráticos. Los éxitos de la dictadura de Pinochet llevaron a que el posterior régimen civil chileno actuara dentro de un marco altamente restringido en donde los militares gozaron de una mayor autonomía e influencia política en relación con sus pares de la región. En el caso del Brasil, se implementó un régimen democrático con un importante, pero descendente, grado de influencia militar dada la conjugación de un crecimiento económico más modesto que el chileno, pero igualmente impresionante, con el legado político del régimen militar. Por otra parte, los militares argentinos no corrieron con la misma suerte de sus vecinos ya que su abismal fracaso en el gobierno y en la guerra de las Malvinas creó las condiciones para la subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas a la autoridad civil.

GRUPO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

Cono Sur: Zona libre de conflictos. Lo que todavía queda por hacer

La vigencia de la democracia, junto con los procesos de reestructuración de las Fuerzas Armadas y la formulación de políticas de defensa favorables al fomento de la confianza, han creado las condiciones para afianzar la paz y la seguridad en la región y para enfrentar las amenazas comunes de manera coordinada.

Existen en la región importantes instrumentos para el fortalecimiento de la confianza, entre los cuales cabe mencionar el Tratado de Tlatelolco; la Carta de la OEA; el Tratado de Cooperación Amazónica; el Pacto Andino; la Declaración de Ayacucho; el Compromiso de Mendoza; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR); el Tratado de No Proliferación (TNP); y, más recientemente, la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en el marco de la

cual se creó, a su vez, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS)¹⁶. Todos ellos constituyen el marco latinoamericano para la formulación de medidas tendientes a fortalecer la confianza entre los Estados, más allá de los diversos debates que tras finalizar la Guerra Fría se han dado, y se siguen dando hoy en día, respecto de la necesidad de readaptar algunos de dichos elementos a un contexto signado por nuevas amenazas que atentan contra la seguridad, tanto regional, como hemisférica e internacional.¹⁷

Resueltos los temas de soberanía territorial, eliminada la competencia estratégica en el ámbito nuclear, y superada la confrontación geopolítica, fue posible, en el marco del desarrollo y la ampliación democrática, avanzar de manera decidida en la cooperación comercial e interdependencia estratégica, así como en la aplicación de MCM que han permitido, no sólo eliminar la desconfianza, sino abrir un proceso de cooperación entre las instituciones armadas y civiles a partir visiones similares sobre la seguridad internacional. La acción concertada de los países del Cono Sur generó, a lo largo de todo este tiempo, una consolidación de la paz y la estabilidad que se proyectó al conjunto de América Latina.

El MERCOSUR se fue transformando en un ámbito natural para la cooperación a nivel subregional, sobre la base de elementos que podrían ser llevados a un nivel de mayor alcance, ya que los países de la región están avanzando paulatinamente en sus relaciones cívico-militares. *"La materialización de estos logros debe permitir ahora avanzar con los países vecinos hacia el diseño conjunto de políticas regionales, a nivel hemisférico, y subregionales, a nivel MERCOSUR, en materia de defensa y seguridad"* (Fontana 1999:318).

A lo largo de todos estos años, Argentina, Brasil y Chile se han acercado a lo que se conoce como "comunidad de seguridad", a saber, una situación caracterizada no sólo por la paz y la cooperación, sino por la plena certidumbre acerca de que el uso de la fuerza no constituye más un instrumento que los Estados consideren posible de

¹⁶ El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) está compuesto por 12 países. La Declaración de Santiago de Chile, de marzo de 2009, es su punto de partida. Allí se presentan iniciativas que buscan cooperar en materia de defensa, superar las diferencias sobre el gasto militar, convertirse en una plataforma de diálogo en conflictos entre sus miembros y coordinar la seguridad externa de las naciones.

¹⁷ Para profundizar el debate ver Tokatlian, Juan Gabriel (2008), "Defensa: otra política para el subcontinente", *La Nación*, 28 de julio; Tulchin, Joseph (2002), "Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio", *Revista Nueva Sociedad*, Nº 198, pp. 102-115; Radseck, Michael (2004), "El sistema interamericano de seguridad: ¿quó vadis? Posiciones del Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica", Paper preparado para ser presentado en al Área Temática 13 (Relaciones Internacionales) del Segundo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política: *Desafíos de la gobernanza democrática en América Latina*, de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Ciudad de México; Rojas Aravena, Francisco (2000), "Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15, Nº 2, pp. 3-13.

emplear en sus relaciones recíprocas, y que se trata de una comunidad de intereses y valores que, a través de la interacción, conduce a la construcción de un sentido de identidad común (Fontana 2006).

No obstante, esas iniciativas realmente fomentan la construcción de confianza cuando son parte de un proceso políticamente orientado. Las instituciones políticas son las responsables a la hora de comunicar los objetivos, las intenciones y las preocupaciones que guían las políticas y el accionar específico de los Estados. Las MCM estrictamente militares son medios que sirven, entre otras cosas, para corroborar si lo expresado por las partes, efectivamente, se refleja en la organización y doctrina de sus Fuerzas Armadas. Por esta razón, ambas instancias son necesarias y se complementan, para llegar a acuerdos que permitan la fijación de posiciones comunes ante los foros internacionales, así como la adopción de respuestas conjuntas frente a situaciones que puedan poner en jaque la seguridad de las partes e, incluso, de la región.

Sin lugar a dudas, el camino recorrido por Argentina, Chile y Brasil en las últimas décadas se ha visto atravesado por todo tipo de situaciones, la mayoría de ellas resueltas de manera exitosa, tanto a nivel interno, como regional e internacional. Pero no podemos descuidar el hecho de que aún queda un largo camino por delante, y que se hace cada vez más necesario avanzar de manera concertada y conjunta, dentro de un marco crecientemente interdependiente. La consolidación de los regímenes democráticos en el Cono Sur constituyó el primer paso de este recorrido, pero su profundización y transparencia, así como la búsqueda de una mayor legitimidad, aún constituyen factores fundamentales para avanzar en miras a un futuro exitoso.

BIBLIOGRAFÍA

- Caro, Isaac 1994. Medidas de confianza mutua en América Latina, *Revista Nueva Sociedad*, [en línea] N° 132, pp. 44-51. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2346_1.pdf
- Donadio, Marcela Rosana 2000. Integración y seguridad en el Cono Sur posible, Boletín SAAP *Una agenda de seguridad para el nuevo siglo: enfoques analíticos*, 6 (10). Buenos Aires.
- Escudé, C. y Cisneros, A. 2000. *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. [en línea] Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://www.argentina-rree.com/14/14-057.htm>
- Fontana, Andrés 1999. La seguridad internacional y la Argentina en los años 90. En Andrés Cisneros ed. 1999. *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Fontana, Andrés 2006. Política exterior argentina 1983-2005: visiones y cursos de acción. En S. Berensztein y H. Rodríguez Larreta eds. 2006. *Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable*. Disponible en: http://www.pjgrupomayo.com.ar/documentos/descargas/1983_2005.pdf
- Hirst, Mónica 1995. *Integración regional y seguridad internacional: el caso MERCOSUR*. Serie Documentos e Informes de Investigación. Buenos Aires: FLACSO.
- Llenderozas, Elsa E. 1999. Las percepciones estratégicas en un contexto de integración regional: los casos de Argentina y Brasil. Boletín SAAP *Relaciones Internacionales: agenda y enfoques a fines de siglo*. 5 (9). Buenos Aires.
- Milet, Paz Verónica 2008. Desafíos externos e internos a la política de defensa en Chile, *Revista Nueva Sociedad*, 213, pp. 147-155.
- Sain, Marcelo Fabián 2003. Los civiles y la defensa nacional en la Argentina. En: Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), VI Annual "Research and education in Defense and Security Studies Seminar. Santiago, Chile Octubre de 2003.
- Segre, Magdalena 1990. *La cuestión Itaipú-Corpus. El punto de inflexión en las relaciones argentino-brasileñas*. Serie Documentos e Informes de Investigación. Buenos Aires: FLACSO.
- Smith, William C y Acuña Carlos H. 1995. Armas y democracia en el Cono Sur: desmilitarización y cooperación regional, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10 (2), pp. 1-18.
- Rojas Aravena, Francisco 2002. Las Medidas de Confianza Mutua y de seguridad: perspectivas desde Chile, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 17 (1-2), pp. 32-43.
- Zaverucha, Jorge 2008. La militarización de la seguridad pública en Brasil, *Revista Nueva Sociedad*, 213, pp. 128-146.