



Título del Trabajo:

**ARGENTINA Y BRASIL: CAMBIOS Y CONTINUIDADES  
DE UNA ALIANZA ESTRATÉGICA**

Autor:

Fernando Rivera

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

*“El mejor de los regímenes, sin protección militar, correría la misma suerte que aguardaría a las estancias de un soberbio y real palacio que, aun resplandecientes de oro y pedrería, carecieran de techo y no tuvieran nada que las resguardase de la lluvia”.*

NICOLÁS MAQUIAVELO

## LOS ORÍGENES DE LA COOPERACIÓN REGIONAL

La relación entre Argentina y Brasil (durante lo que podríamos considerar el fin de un ciclo de gobiernos autoritarios de naturaleza militar ocurridos durante la década del 70), fue definida en sus orígenes por una creciente rivalidad fundamentada en una visión netamente geopolítica cuyos ejes centrales eran la competencia entre Estados y el conflicto por el espacio “fronteras vivas”<sup>1</sup>. Brasil puso en evidencia su ambición por extender el control geo-económico, como así también Argentina manifestó la intención de incrementar su esfera de influencia sobre los países vecinos y contrarrestar la de Brasil.

Desde mediados de la década del 70 hasta la primera mitad de la década del 80, ambos países desarrollaron una importante capacidad en armamento convencional y nuclear, ya que, por un lado Argentina debía contar con suficiente capacidad política y militar para impedir la proyección continental de Brasil que le permitiera establecer un bloque hegemónico en el cono sur<sup>2</sup>, y por otro lado, Brasil debía presentarse en este período como una nación segura y sin pretensiones territoriales o poblacionales desde el punto de vista de los “conflictos tradicionales”<sup>3</sup>.

Podría argumentarse que la seguridad de Brasil radicó en constituir un elevado poder militar que le proporcionara solvencia frente a sus vecinos pero, en forma inversa, despertó como contrapartida el temor en otros. La visión de Argentina sobre Brasil consistía en sostener que desarrollaba una política de poder en el ámbito regional con la finalidad de mantener el Status Quo territorial; integrar a los países vecinos bajo su esfera de influencia; controlar el Atlántico Sur y todo el Amazonia; mantener los países sudamericanos virtualmente separados; aumentar su capacidad militar, y

---

<sup>1</sup>Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. “El lugar de Brasil en la Política Exterior de la Argentina: La visión del otro”. En BRASIL – ARGENTINA : A VISAO DO OUTRO. SOBERANÍA E CULTURA POLÍTICA / Carlos Enrique Cardim, Mónica Hirst orgs – Brasilia: IPRI / FUNAG, 2003. Pág. 389.

<sup>2</sup> Llenderozas, Elsa. “Las Percepciones Estratégicas en un Contexto de Integración Regional: Los casos de Argentina y Brasil”. En ARGENTINA ENTRE DOS SIGLOS. LA POLÍTICA QUE VIENE. Julio Pinto (comp.) Buenos Aires: Eudeba 2001. Pág. 328.

<sup>3</sup> Bustamante, Fernando. “La Proyección Estratégica de Brasil: Visiones de los Problemas de su Defensa Presente y Futura. En PERCEPCIONES DE AMENAZA Y POLÍTICAS DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA. Buenos Aires: FLACSO/CEEA. Pág. 125.

ejercer efectivamente la hegemonía regional<sup>4</sup>. Esta percepción del otro vis a vis, en tanto rival y competidor, fueron los elementos constitutivos de una relación signada por la continua tensión, aunque atenuada en alguna medida por la percepción de ambos de que la mayor amenaza estaba representada por el enemigo interno.

A partir de 1979 – 1980 se produjeron algunos hechos en la relación estratégica bilateral que contribuyeron a favorecer un acercamiento político posterior entre ambos países. Uno de ellos, la firma del Acuerdo Tripartito sobre Corpus-Itaipú (represas hidroeléctricas) del 19 de octubre de 1979 celebrado entre la Argentina, el Brasil y el Paraguay, cuya incidencia gravitó en la superación del antiguo conflicto estratégico respecto a la explotación de los recursos hidroeléctricos del Paraná. Otro, fue el acuerdo de cooperación para el desarrollo y aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear (1980).

Ambos acuerdos significaron un giro importante en la antigua rivalidad entre Argentina y Brasil, al abrir nuevas perspectivas para incursionar en el campo de la cooperación.

Hacia fines de esta década, en los países del cono sur, prevalecía el pensamiento estratégico militar basado en hipótesis de conflicto con países vecinos, en este contexto, Argentina llevó a cabo la movilización y despliegue de efectivos militares respecto a Chile (1978) por cuestiones territoriales. Esta situación suponía un nivel de tensión mayor frente al agresor y por lo tanto, debían generarse condiciones más favorables en las relaciones con Brasil<sup>5</sup>, diluyéndose paulatinamente las sospechas de una aventura militar. Posteriormente, la guerra de Malvinas (1982), más allá del lamentable resultado militar también contribuyó a consolidar tal aproximación. Es más, durante y después de la guerra, Brasil sostuvo diplomáticamente el derecho argentino a la soberanía sobre las islas (sin apoyar el uso de la fuerza) y por su parte aceptó también representar los intereses argentinos frente a Gran Bretaña<sup>6</sup>.

La virtual convergencia inaugurada tomaría algún tiempo más, no obstante, ocurriría casi precipitadamente, en mi opinión, con la progresiva recuperación de la democracia en Latinoamérica.

La superación de los autoritarismos hacia las democracias llevó a mayores intercambios con el mundo y con nuestros vecinos, a comprender el enorme horizonte de posibilidades conjuntas que se presentaba ante la nueva realidad política garante de la voluntad popular, a la libertad de expresión, a la representación, a los derechos humanos y el respeto por las instituciones.

---

<sup>4</sup> Llenderozas, Elsa Op. cit. Pág. 328.

<sup>5</sup> Llenderozas, Elsa Op. cit. En: ARGENTINA ENTRE DOS SIGLOS. LA POLÍTICA QUE VIENE. Pág. 332.

<sup>6</sup> De la Balze, Felipe A. M. ARGENTINA Y BRASIL: ENFRENTANDO EL SIGLO XXI. Felipe A. M. De la Balze (comp.). Buenos Aires. Asociación de Bancos de la República Argentina – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Pág. 108.

La democracia abrigó la esperanza de avanzar hacia la integración y la cooperación a partir de crear una densa trama de intereses políticos y económicos que permitieran proyectar un futuro promisorio con estabilidad intraregional en materia de defensa, capacidad negociadora frente al mundo y ampliación de los mercados como contracara del proteccionismo económico practicado hasta entonces.

Nuevos mecanismos de coordinación política fueron establecidos con la recuperación de la institucionalidad democrática, tales los casos del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo<sup>7</sup>, los cuales constituirían luego el Grupo de Río cuyo objetivo primordial fue establecer un mecanismo de consulta y coordinación de políticas ante situaciones de crisis.

El impulso democrático en la región actuó como una variable de estabilización en el caso particular de los países considerados, para los que podríamos sostener la tesis "Las democracias no guerrean entre sí"<sup>8</sup>, habida cuenta que durante la Guerra Fría existieron, en la región, dos fuentes de conflicto: una ideológica y otra sistémica, esta última, llevó a países como Argentina y Brasil a constituirse en maximizadores del sistema de poder (power system).

Bajo los nuevos regímenes democráticos las premisas de una paz sustentable tendrían como pilares la construcción de un equilibrio político concertado y de intereses económicos comunes en contraposición al equilibrio de poder setentista, con lo cual, se efectivizó un tránsito paulatino y progresivo del "equilibrio de enemistades a la cooperación bilateral"<sup>9</sup>. En este sentido, la política de integración económica, el desarrollo de una política militar cooperativa y una agenda de coordinación en temas de política internacional de interés mutuo, constituyeron los tres lineamientos indispensables del proceso de acercamiento político, integración económica y alianza estratégica entre la Argentina y el Brasil<sup>10</sup>.

En los ochenta, un nuevo ciclo político comenzó a desarrollarse, el inicio de lo que dio en llamarse tercera ola de democratización dejó atrás polarizaciones político-ideológicas y proyectó un nuevo escenario de integración caracterizado por incertidumbres más que por rasgos de continuidad y consolidación. La nueva realidad tenía lugar en un marco de fragilidad institucional, pésimas condiciones económico-financieras

---

<sup>7</sup> Villagra Delgado, Pedro. "El Cono Sur: Una Realidad Tangible". SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESARME. Lima, Perú. Dic 1999.

<sup>8</sup> Russett, Bruce.. GRASPING THE DEMOCRATIC PEACE. PRINCIPLES FOR A POST – COLD WAR WORLD. (New Jersey, Princeton University Press, 1993). Chap. 1,2.

<sup>9</sup> Massot, Vicente Gonzalo. ARGENTINA Y BRASIL: ENFRENTANDO EL SIGLO XXI. Felipe A. M. De la Balze (comp.). Buenos Aires. Asociación de Bancos de la República Argentina – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

<sup>10</sup> De la Balze, Felipe A. M.. "La Política Exterior de Reincorporación al Primer Mundo". En: POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA 1989-1999. HISTORIA DE UN ÉXITO. Andrés Cisneros (comp.). Argentina. CEPE/CARI, 1998. Pág. 135.

(particularmente Argentina acuciada por su deuda externa) e incipiente recuperación de las libertades civiles.

Para Argentina y no así para Brasil, fueron mayores las percepciones de convergencia política, también fueron diferentes las dinámicas civil – militar durante los períodos de transición, como así también, la participación de las Fuerzas Armadas en la definición de objetivos estratégicos de sus países. No obstante, el rasgo común en la desarticulación de los regímenes autoritarios fue el surgimiento de signos de distensión y mayor predisposición para una cooperación intra - regional.

Desde la política exterior fueron propiciadas iniciativas de cooperación e implementación de medidas de confianza mutua a ser aplicadas en el campo de la seguridad regional. En particular, estas medidas tuvieron puntos confluyentes con los proyectos de seguridad colectiva y de control de armamentos que orientaron la política de seguridad de la coalición vencedora de la Guerra Fría<sup>11</sup>. Con sus especificidades, tanto Argentina como Brasil se vieron inmersos en dificultades políticas y crisis económicas semejantes y por consiguiente, la tarea de reconstrucción democrática requirió prioritariamente iniciar un proceso de desmilitarización que no sólo redujera los márgenes de amenaza interna a las democracias, sino también, que resultara en garantía de lealtad recíproca y transparencia ante la nueva realidad de integración.

## **EL SIGNIFICADO DE LA SEGURIDAD COOPERATIVA**

Luego de aproximadamente dos décadas de iniciada una nueva relación con nuestro principal vecino, cabría formular el interrogante acerca de ¿Cuáles han sido los alcances y grados de incidencia de las políticas de defensa y seguridad de ambos países en el actual contexto de integración regional?

En otros términos, la formulación estaría orientada a indagar acerca de si efectivamente los lineamientos e instrumentación de las políticas de defensa de ambos países tuvieron, en forma complementaria con la política exterior, su correlato en un incremento gradual de la cantidad y calidad de los atributos de poder militar (hard power) como una vía que otorgue mayor autonomía frente a los límites de la estructura internacional.

Como punto de partida cabría considerar, desde la concepción del realismo complejo<sup>12</sup>, que los países sometidos a análisis no están exentos de los principios de anarquía y autoayuda que rigen el sistema internacional. La supervivencia pasa a ser un factor determinante en un mundo que impone restricciones limitantes a las acciones que los Estados desarrollan para

---

<sup>11</sup> Hirst, Mónica y Roberto Russell. "Políticas de Seguridad Regional" En EL MERCOSUR Y LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA POLÍTICO INTERNACIONAL. Argentina. Fundación OSDE. 2001. Pág. 134.

<sup>12</sup> Doyle, Michael. WAYS OF WAR AND PEACE. REALISM, LIBERALISM, AND SOCIALISM. (New York - London, W.W. Norton & Company Inc, 1997). Introduction, Chap. 1,2.

alcanzar sus intereses. Estas restricciones, para los casos de Argentina y Brasil, estarían dadas en orden a elementos sistémicos de carácter exógeno tal como la situación de países periféricos y elementos de carácter endógeno de índole social, caracterizados por un prolongado proceso de exclusión, desigualdad, elevados índices de pobreza y creciente polarización en la distribución de la riqueza.

Desde esta perspectiva, el Estado dispone de elementos y alternativas de política que le permiten negociar y alcanzar el interés nacional. No hay preponderancia de un factor de poder determinado, considera el desarrollo de capacidades militares pero estas no constituyen respuestas automáticas frente a agresiones de otros Estados. A su vez, la política de defensa nacional adquiere un carácter específico (ofensivo o defensivo) a partir de considerar factores geográficos, de orden social, tecnológico, militar, doctrinarios, diplomáticos<sup>13</sup>.

A los fines de este trabajo, el carácter defensivo implica conceptualizar la defensa como acción y como un conjunto de medidas pro-activas más que como una condición o situación reactiva, es decir: la situación de seguridad se alcanza, entre otras medidas, por la "acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar agresiones de origen externo".

La Política de Defensa se complementa por ser una Política de Estado que comprende la acción de todos los factores del poder para garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y la libertad de sus habitantes. Cabe a su vez tomar en cuenta que en su diseño no solo intervienen las visiones estratégicas y premisas de política exterior de un determinado país, sino también se produce una compleja interacción entre el ambiente estratégico regional e internacional, la geografía, la historia, los intereses y estrategias de los países vecinos; con nuevas formas de relación entre ellos que tienden a ampliar progresivamente el espacio territorial de la defensa y la seguridad. Por lo tanto, es posible imaginar una asociación o vinculación estrecha entre aquellos países que comparten intereses mutuos.

Desde el constructivismo<sup>14</sup>, podemos identificar tres vías a través de las cuales las identidades e intereses son transformados: a través de la institución de la soberanía, de la evolución de la cooperación, y de los esfuerzos de intención por cambiar identidades egoístas en identidades colectivas. Por medio de la interacción recíproca es posible crear estructuras sociales relativamente duraderas en términos de identidades e intereses.

---

<sup>13</sup> Van Evera, S. "Offense, Defense and Causes of War". En *International Security*, Spring 1998, USA.

<sup>14</sup> Sobre esta teoría véase: Alexander Wendt . "Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics" En *International Organization* 46, 2, Spring 1992.

El avance de la integración reduce antagonismos y produce confianza mutua, genera condiciones favorables para que los Estados optimicen la situación de seguridad en orden a fortalecer el sistema democrático, el bienestar del pueblo, su economía, la salud, la educación y el desarrollo científico tecnológico.

El concepto de seguridad retenido es el que la Asamblea General de Naciones Unidas delimitó en 1986 y hace referencia a "una situación en la que los Estados consideran a resguardo de peligro para que se produzca un ataque militar, presión política o coerción económica, obteniendo con ello libertad de acción para continuar con su propio desarrollo y progreso". Así, la seguridad comprende y combina la capacidad militar, el poderío económico, el desarrollo social, el progreso en ciencia y tecnología y promueve la cooperación política mediante la diplomacia bilateral y multilateral. Su responsabilidad primaria e indelegable es del Poder Político por asistirle la concreción de los Intereses Nacionales frente a la Comunidad Internacional.

Este trabajo, tiene como propósito indagar acerca de las particularidades específicas que adoptaron las políticas de defensa y seguridad desarrolladas tanto por la Argentina como por el Brasil desde el inicio de los procesos democráticos de ambos países hasta fines de la década del 90.

El panorama puede presentarse alentador en la región a partir de las iniciativas de los gobiernos de Alfonsín y Sarney, ante las nuevas propuestas de cooperación nuclear en el campo estratégico y cuyo correlato más importante fue la declaración de una "Zona de Paz y cooperación en el Atlántico Sur"<sup>15</sup>.

En el pensamiento político subyacía la idea de desmilitarizar la región y fundamentalmente a sus dos principales competidores intra-regionales, como una vía que asegure bajos niveles de conflictividad y permita legitimar el régimen democrático. Sin embargo, los regímenes democráticos estables tienen pocas necesidades de disuadir una intervención militar, por que se valen con civismo y eficiencia institucional para la instrumentación de ajustes y búsqueda de consensos democráticos<sup>16</sup>. No fue ésta la situación que experimentaron los países latinoamericanos, el Brasil y particularmente la Argentina debieron sobrevivir a continuas crisis producto de presiones exógenas, como así también, a factores de desestabilización endógenos (economías débiles, problemas sociales, sublevaciones militares específicamente en Argentina) que afectaron negativamente la integración regional y sus frágiles democracias.

En el orden interno, las FFAA se abstienen de intervenir si el poder político bien instrumentado en sus instituciones representativas y ejecutivas

---

<sup>15</sup> Hirst, Mónica. "Transicao Democrática e Políticas de Cooperacao (1983-1989)". En: BRASIL – ARGENTINA: A SOMBRA DO FUTURO. Pág. 3.

<sup>16</sup> Sobre esta perspectiva, véase Alentejo, Mario César Flores. BASES PARA UNA POLÍTICA MILITAR. Universidad Nacional de Quilmes. SER en el 2000. 1996.

promueve liderazgos poco propensos a las concesiones demagógicas y construye un vínculo orientado al fortalecimiento de las instituciones militares.

En el orden internacional, el status quo interno, sumado al impostergable derecho a la defensa con una capacidad militar sobria, que no produzca sospechas, pero moderna y eficiente, actúan como un mecanismo multiplicador de los estímulos internacionales, requiriendo que un Estado haga algo, como así también, desagregando los constreñimientos que impiden que un Estado pueda influir en el sistema internacional.

La política de defensa y seguridad de una Nación necesariamente debe contribuir al sostenimiento de una política exterior virtuosa que posibilite enfrentar exitosamente los estímulos y límites de la estructura internacional, de diversas formas con su poder relativo, como así también, con fortaleza estatal en el campo doméstico<sup>17</sup>.

Tanto Argentina como Brasil (con predominio de este último) desde la última fase del paradigma "Globalista" y durante la estrategia de la "Aquiencia Pragmática"<sup>18</sup> definieron intereses mutuos e impulsaron visiones cooperativas sin considerar la construcción de una identidad común. Como resultado de este vacío, junto a la existencia de perturbaciones internas, adoptaron posturas divergentes de inserción estratégica internacional con importantes consecuencias sobre las políticas de defensa. Avanzaron en la instrumentación y posterior profundización de mecanismos de cooperación y confianza mutua mediante acuerdos bilaterales, pero, sin avanzar en la formulación de políticas de defensa y seguridad coordinadas contribuyentes a: por un lado, reducir los márgenes de inseguridad (particularmente Argentina) y por otro lado, proveer de un poderío relativo que otorgue un adecuado nivel de autonomía con posibilidades de ejercer influencia internacional por parte de ambos países como integrantes de un proceso asociativo.

## **CAMBIOS Y CONTINUIDADES DURANTE EL PARADIGMA "GLOBALISTA"**

Las deterioradas relaciones cívico militares en Argentina, ante la desarticulación del Estado autoritario, abrieron nuevas perspectivas al servicio diplomático con la participación de segmentos políticos en la formulación de su política externa. Brasil, si bien contó con un Ministro

---

<sup>17</sup> Sobre estas ideas, ver: Alnte ® Mario César Flores Ibid. Y Tokatlian, Juan Gabriel. HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA INTERNACIONAL. EL DESAFÍO DE NESTOR KIRCHNER. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma. 2004.

<sup>18</sup> El paradigma "Globalista" comienza a mediados de los cuarenta y llega hasta el fin de la Guerra Fría; y la estrategia de la "Aquiencia Pragmática" iniciada a principios de los noventa, con diferentes gradaciones, ha orientado la política exterior del país hasta el presente. Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. "El Lugar de Brasil en la Política Exterior de la Argentina: La visión del Otro". Op cit. Pág. 373 y 374.

político, no restringió la actuación de la corporación diplomática que, en términos generales, continuó con las premisas de política externa desarrollada durante el período militar.

La situación de semejanza en cuanto a la debilidad de las economías internas de ambos, con fuertes restricciones derivadas de las crisis de sus deudas externas, generaron un nuevo patrón de diálogo por fuera de las negociaciones diplomáticas y acotado a una mayor fluidez en la interacción presidencial, inaugurándose una etapa en el proceso de integración que podríamos denominar "diplomacia presidencial"<sup>19</sup>. El decisionismo presidencial asumiría un rol tutelar del proceso de integración ya que albergó la esperanza de sus intereses económicos y políticos para diversificar las oportunidades de ampliación de los mercados y proporcionar mayor seguridad y capacidad negociadora de la sub-región respecto del resto del mundo.

La política exterior de Brasil pudo plasmar su legado institucional y aspiración de las elites brasileñas de reconocimiento por los países grandes de un "Status de Potencia"<sup>20</sup> en el sistema internacional, con una tradición en la defensa de los principios del derecho internacional y participación en los organismos multilaterales. Al mismo tiempo, el nuevo gobierno constitucional de la Argentina instrumentó una política exterior orientada a recomponer la imagen externa del país, ampliamente deteriorada debido al errático comportamiento internacional de la dictadura militar (Guerra de Malvinas).

La Cancillería argentina, al reasumir el rol en la formulación y ejecución de la política exterior, articuló las acciones de gobierno en base a los siguientes núcleos centrales: búsqueda y resguardo de la paz y seguridad internacional, politización de la deuda externa y la inserción del país en América Latina. Las acciones tendientes a la búsqueda de la paz y seguridad internacional fueron desarrolladas en los ámbitos del MONOAL, el G-6, Contadora, Grupo de Apoyo y Atlántico Sur.

Los Grupos de Contadora y Lima pudieron, a pesar de sus vacilaciones y del condicionamiento del gobierno de Estados Unidos, desarrollar acciones tendientes a morigerar la política de influencia directa del hegemon sobre el Cono Sur. A partir del apoyo brindado por estos grupos, el Atlántico Sur pudo ser planteado -para la Cancillería argentina- como un problema vinculado a la reivindicación de soberanía sobre el archipiélago malvinense, como así también, mantener en forma permanente dicho reclamo de soberanía ante la Organización de Naciones Unidas.

---

<sup>19</sup>Malamud, Andrés. "Integración Regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas". En REVISTA ARGENTINA DE CIENCIA POLÍTICA. N° 5/6, 2001/2002. Eudeba. 2002. Pág. 61.

<sup>20</sup> Hirst, Monica y Maria Regina Soares de Lima. "Contexto Internacional, Democracia e Política Externa". Pag 83. Trabajo presentado en : Seminario Brasil – Argentina: A Visao do Outro – a Cultura Política. Instituto Río Branco, Brasilia, 4 – 5 de abril de 2002.

La iniciativa de mirar más hacia Europa resultó frustrada ante los fracasos en las negociaciones por la deuda externa. El gobierno del presidente Alfonsín debió emprender un giro "realista" en su política exterior y dejó en claro que las dos áreas geográficas prioritarias para el país, eran Estados Unidos y América Latina. De esta manera, quedaron desechadas las posturas antisistémicas que pudiesen plantear una línea de confrontación con la potencia mundial.

Sin embargo, las contingencias ante temas como endeudamiento externo, conflicto centroamericano, Malvinas y Atlántico Sur, usos pacíficos de la energía nuclear, comercio con la URSS, los subsidios agrícolas y el Operativo Unitas, puntos sobresalientes de la agenda bilateral, no permitieron justificar por lo menos en el corto y mediano plazo, un favorable acercamiento de las posiciones.

En la etapa de transición democrática se observaron diferencias no sólo en el plano exterior sino también en el ámbito interno de ambos países. En este sentido, cobraron relevancia las relaciones cívico militares al fungir como condicionantes en la articulación de la política de defensa con su respectiva política exterior, según cada caso.

Las FFAA argentinas, altamente desprestigiadas, no tuvieron la posibilidad de promover un debate acerca de su rol en democracia, y a su vez, el estamento militar quedó excluido de la toma de decisiones en política exterior, con la excepción de un cierto grado de participación en ciencia y tecnología debido a la percepción común de mantener vigentes los desarrollos de la industria de armamentos y los programas de tecnología sensible. En este último aspecto, fue posible converger estratégicamente, por considerar que la autonomía tecnológica era prioritaria para el resguardo y seguridad de la democracia.

Por parte de Brasil, la transición democrática fue menos traumática y las FFAA brasileñas pudieron conservar importantes prerrogativas en el ámbito interno como consecuencia del buen desempeño en materia económica durante el gobierno de facto. Tal hecho mantuvo vigente las posibilidades de incidir en el diseño de la política de defensa mediante la participación en negociaciones con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Desde este último, fue posible consensuar desarrollos tecnológicos e impulsar su producción dada la vinculación entre la comunidad científica y militar. Los intereses comunes entre ambos fortalecieron la relación y abrieron nuevas perspectivas contribuyentes a preservar la autonomía necesaria en este campo.

Itamaraty debió morigerar la postura nacionalista de los militares brasileños y procurar favorables negociaciones frente a las presiones internacionales e internas en relación a temas de seguridad internacional e informática. Los problemas por los cuales debió flexibilizar posturas fueron: la disputa en

informática con Estados Unidos y específicamente en seguridad internacional, la profundización de la cooperación nuclear con Argentina<sup>21</sup>.

Un hito importante de señalar para comprender la política nuclear de ambos países guarda relación con la postura que adoptaron frente al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) de 1968. Fue aprobado por 95 votos a favor, 4 en contra y 21 abstenciones. En este último grupo se encontraban los votos de Argentina y Brasil<sup>22</sup>. Los fundamentos de la postura Argentina sostenían que el TNP además de establecer una división internacional entre países nucleares y no nucleares, no permitiría el avance tecnológico de los países periféricos, con lo cual, se establecían las bases jurídicas de una dependencia tecnológica respecto de los países centrales, que a su vez, se venía acentuando notoriamente en los últimos tiempos.

Durante décadas, Argentina y Brasil manifestaron su oposición al TNP por considerar que era absolutamente discriminatorio y violaba la igualdad legal de los Estados. Desde esta postura sería pertinente considerar que salvo el carácter atípico de la rivalidad nuclear entre ambos países durante los setenta, la cooperación en materia de tecnología sensible ha sido posible y positiva teniendo en cuenta que los "sistemas de defensa nacional no solo se diseñan en función de amenazas actuales o latentes. También cabe considerar en su diseño a las aspiraciones, metas y objetivos que el Estado hace suyos"<sup>23</sup>.

En esta visión, necesariamente se vinculan dos elementos constitutivos de las FFAA, uno orientado a protegerse de un eventual adversario y otro destinado a darle al Estado los medios para hacer sentir una influencia positiva sobre su entorno estratégico. Por lo tanto, a la hora de una propuesta respecto a la naturaleza deseable y deseada de una fuerza armada se vincula inextricablemente a la necesidad de hacer frente a ciertos temores y a la de hacerse temer por determinados "otros", de maneras determinadas<sup>24</sup>.

Las nacientes democracias de Alfonsín y Sarney, debieron hacerse cargo de la pesada herencia de los años setenta con un desarrollo científico nuclear que otorgaría máxima autonomía a ambos países<sup>25</sup>. También debió dar

---

<sup>21</sup> Hirst, Monica. Políticas de Seguridad, Democratización e Integración Regional en el Cono Sur. En DEMOCRACIA, SEGURIDAD E INTEGRACIÓN. AMÉRICA LATINA EN UN MUNDO EN TRANSICIÓN. Grupo Editorial Norma. 1995.

<sup>22</sup> Hurtado de Mendoza, Diego. "El sueño nuclear regresa al Cono Sur de América". En La Nación, sección 7, Pág. 5. Buenos Aires, 18 de abril de 2004.

<sup>23</sup> Bustamante, Fernando. La Proyección Estratégica de Brasil: Visiones de los Problemas de su Defensa Presente y Futura. En: PERCEPCIONES DE AMENAZA Y POLÍTICAS DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA. FLACSO/CEEA. Pág., 119.

<sup>24</sup> Ibid. Pág., 119.

<sup>25</sup> Hacia 1983, previo a que Alfonsín asumiera como Presidente, Argentina anunció que había logrado desarrollar tecnología de enriquecimiento de uranio, como así también, que no se sometería a las inspecciones supuestas en los tratados internacionales.

muestras claras de responsabilidad política que permitiera aventar los temores de percepciones ofensivas entre ambos países. Las negociaciones entre ambos presidentes dirigidas a reestablecer el entendimiento y el diálogo Argentino – Brasileño, a partir de acuerdos que generaron mayor confianza y transparencia, permitieron un cambio en la percepción de amenaza. A tal efecto, se eliminó la falta total de información respecto a “movidas estratégicas” que ubicaban a ambos en una situación antagónica. La información, aunque incierta, abrió el camino hacia una interpretación distinta de las percepciones mutuas.

El establecimiento de una política de aproximación bilateral quedó formalmente definida en noviembre de 1985 con la firma del Acta de Iguazú por los presidentes Alfonsín y Sarney. Se dio el puntapié inicial que permitió avanzar hacia una nueva forma de relaciones recíprocas para dar lugar al incremento de intercambio comercial, a la cooperación nuclear y a un sistema de consultas políticas bilaterales que culminó, en 1991, sumados Paraguay y Uruguay, con la constitución del MERCOSUR. No se trató solamente de un incremento cuantitativo en las relaciones económicas, tuvo importantes cambios políticos puesto que las rivalidades, en las visiones del “otro”, dieron lugar a las coincidencias. “El socio no es más un peligro, es un apoyo. Esto contribuye a crear las condiciones para que sea concebible que los temas de seguridad y defensa también se extiendan al nuevo espacio integrado”<sup>26</sup>.

## **CAMBIOS Y CONTINUIDADES DURANTE EL PARADIGMA DE LA “AQUIESCENCIA PRAGMÁTICA”**

El fin de la Guerra Fría introdujo importantes cambios en las relaciones entre Argentina y Brasil. Sus políticas exteriores fueron menos convergentes que durante la última etapa de la Guerra Fría. El cambio en la estructura del poder mundial dio lugar a diferentes percepciones sobre sus costos y beneficios, a la vez que motivaron una fuente de tensión en las relaciones intrarregionales<sup>27</sup>.

---

Por su parte Brasil firmó un acuerdo con Alemania en 1975<sup>25</sup>, que contemplaba la transferencia masiva de tecnología nuclear. Las presiones de EEUU hicieron perecer el acuerdo, por lo tanto en 1978 Brasil inició su propio proyecto de enriquecimiento de uranio y en 1991, entró en operación un módulo con capacidad para producir 280 kg de uranio por año. A partir de ese mismo año, ambos países establecieron un sistema de inspección mutuo, el Sistema Común de Control de Materiales e Instalaciones Nucleares. Finalmente la Argentina adhirió en al TNP el 23 de diciembre de 1994 y Brasil lo hizo tres años más tarde. La Argentina y Brasil poseen dos plantas nucleares en operación, Atucha I y Embalse (la primera), las usinas de Angra I y Angra II (la segunda). Mientras la Argentina exporta desde 1977 tecnología nuclear de forma sistemática, Brasil sostiene que en pocos años entrará en el mercado multimillonario del uranio enriquecido en calidad de importante “Global Player”. Hurtado de Mendoza, Diego. “EL SUEÑO NUCLEAR ... Op, cit.

<sup>26</sup> Villagra Delgado, Pedro. Op, cit.

<sup>27</sup> Hirst, Monica. Políticas de Seguridad... Op, cit. Pág 169.

El nuevo gobierno constitucional, bajo la presidencia de Menem, percibió el fin de la contienda bipolar como una oportunidad para reorientar la política exterior de la Argentina. En este sentido, tuvo preeminencia una relación más estrecha con los EEUU en virtud de haberse definido el desarrollo económico como un objetivo de interés nacional. Se pensó que la oposición a la potencia sería inútil y no contribuiría tal confrontación a alcanzar el objetivo propuesto.

Por otra parte, el establecimiento de una alianza político-económica con los países occidentales era una condición necesaria para una inserción exitosa de la Argentina en el nuevo orden de posguerra Fría<sup>28</sup>. Así es que la Argentina materializó políticas exteriores disímiles entre la última fase del paradigma Globalista y el paradigma de la Aquiescencia Pragmática. Estas premisas tuvieron influencia directa en las decisiones de política de defensa y seguridad.

Brasil, en cambio, asumió los cambios del fin de la Guerra Fría con una visión distinta cuyo interés no fue obtener una inserción en el sistema internacional sino que su preocupación radicó en la "distribución de poder, aún vigente en la sociedad internacional"<sup>29</sup>. Collor de Mello (1990) orientó la política exterior con el objeto de modificar la imagen brasileña tercermundista (principalmente en temas referidos a deuda externa, medio ambiente, transferencia de tecnología y venta de armas a países del Tercer Mundo), mostrando un perfil de potencia emergente deseosa de ser incorporada al grupo de países industrializados<sup>30</sup>. La pronta sucesión de Itamar Franco debido al "impeachment" contra el presidente, marcó un cambio en el plan de Collor de Mello consistente en la modificación de las relaciones cívico – militares. Nuevamente se reconoció a las FFAA como un actor significativo del proceso de consolidación democrática del país, hecho que les permitió conservar una influencia considerable en la política de defensa. Cabría señalar que tal prerrogativa, durante el gobierno de Cardoso, (en el sentido de mantener una cierta cuota decisoria) estuvo también presente. Las FFAA conservaron un importante espacio de presión y negociación otorgándoseles beneficios salariales, como así también, permitiéndoles expresar sus opiniones y preocupaciones en todos los asuntos de política exterior relacionados con las políticas de defensa.

El gobierno de Itamar Franco estableció como ejes centrales de su política exterior la participación activa en el MERCOSUR, la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana, relaciones estrechas con otras potencias regionales (China, India y Rusia) y una relación menos conflictiva con Estados Unidos. Posteriormente el gobierno de Cardoso (ex Ministro de Relaciones Exteriores de Itamar Franco) reafirmó el rol protagónico de Itamaraty en la formulación de la política internacional. De inmediato

---

<sup>28</sup> Russell, Roberto , Juan Gabriel Tokatlian. El lugar del Brasil....Op, cit. Pág. 393.

<sup>29</sup> Hirst, Monica. Políticas de Seguridad... Op, cit Pág. 169.

<sup>30</sup> De la Balze, Felipe A. M. Argentina y Brasil... Op, cit. Pág 108.

puntualizó cuatro alianzas sobre las que debía apoyarse su política internacional: con Estados Unidos, la Argentina, Alemania y Japón.

La orientación pro-norteamericana del gobierno de Menem en Argentina, provocó distanciamientos del resto de Latinoamérica, particularmente en asuntos de seguridad, tales los casos del respaldo argentino a la intervención militar en Haití (1999) y la exclusión de Cuba del Sistema Interamericano<sup>31</sup>.

El alineamiento automático de Argentina hacia Estados Unidos fue privilegiado y sobreactuado de manera extrema mientras que Brasil optó por una conducta moderada, flexible y de gradual desalineamiento. Tal decisión provocó ciertas fricciones entre Brasil y Estados Unidos en temas relacionados con la seguridad regional, ante la negativa de Brasil a permitir ampliar la agenda de seguridad regional y global para incluir las denominadas amenazas no militares. Esta posición fue acentuada producto del creciente temor a un incremento en la presencia militar de EEUU en operaciones militares norteamericanas vinculadas a la lucha contra el narcotráfico en la región, con el establecimiento de bases de radares en otros países limítrofes con el Amazonia y finalmente con el lanzamiento del Plan Colombia.

En contraste, Argentina optó por una maximización de los beneficios del fin de la Guerra Fría, su fortalecimiento con el apoyo a las fuerzas occidentales en la Guerra del Golfo y aceptación de las iniciativas de seguridad colectiva implementadas por EEUU.

Las fragmentaciones y divergencias mencionadas precedentemente, sobre las que pesó una afectación asimétrica en cada uno de los países, no constituyeron un estímulo positivo para avanzar en la formación de coaliciones intra- regionales.

Simultáneamente, la estabilización e institucionalización de los regímenes democráticos requirió un proceso de desmilitarización bajo las premisas de favorecer las medidas de confianza mutua y cooperación bilateral respecto a los armamentos de destrucción masiva. Tales los casos de la ratificación del "Tratado del Tlatelolco" y el Compromiso de Mendoza que establece la prohibición de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas.

Argentina, consecuente con su concepción estratégica vinculó la defensa y la seguridad por considerar que en una democracia los intereses nacionales que la defensa debe proteger no deben estar referidos en términos exclusivamente militares, deben abarcar los valores básicos de la sociedad, los derechos humanos y las libertades fundamentales y el bienestar de la población. Es decir, Argentina optó por una visión Kantiana de la defensa y seguridad, orientada a la construcción de tales valores, a brindar su garantía y promoción.

---

<sup>31</sup> Hirst, . Monica Políticas de Seguridad... Op, cit. Pág 170.

En la década del 90, el Dr Menem remarcó la importancia de las FFAA como partícipes activos de la política exterior y en tal sentido, las hizo formar parte de las tropas de pacificación de la Naciones Unidas e instó a adscribir a un sistema de seguridad colectivo que priorizara la paz internacional<sup>32</sup>. Según esta concepción, las políticas de seguridad impulsadas consistieron en la no proliferación de armas de destrucción masiva, medidas de confianza y de prevención de conflictos, el control civil de lo militar, establecimiento de un régimen interno de control estricto de exportaciones militares sensitivas, una política de desarrollo tecnológico transparente y la reducción sustancial del presupuesto militar<sup>33</sup>

La oportunidad de Argentina de redefinir sus objetivos de política exterior y de seguridad tuvo su justificación en el apoyo incondicional a EEUU, en numerosas iniciativas multilaterales y unilaterales, como así también su vinculación militar a través de la OTAN.

Brasil, desde una visión realista, consideró la defensa en términos de capacidades militares que definen una política de poder. Esta postura la vincula en el plano interno con la defensa de su amplio territorio y de sus recursos naturales, ejemplo congruente con ella fue la decisión adoptada por Cardoso, "el 6 de noviembre de 1996, de transferir al Amazonia importantes bases del Ejército cuya localización anterior se ubicaba en la frontera con la Argentina"<sup>34</sup>. Mientras que en el plano internacional lo asistió el irrenunciable derecho de defensa del Estado, "la reducción de la capacidad de defensa equivale en la práctica a la adopción de un modelo que otorga la defensa de un país a otra potencia, generalmente a una gran potencia"<sup>35</sup> y la posibilidad de contar con un poder militar que se adecue a los cambios mundiales y de Brasil.

Con respecto a la seguridad internacional, la diferenció y separó de la defensa, por considerar que la seguridad se encuentra sumamente expuesta a presiones internas y externas que inciden en el control de elementos tangibles e intangibles de poder del Estado.

Esta es la razón por la cual uno de los temas altamente preocupantes que actualmente profundizan las diferencias con EEUU conciernen al acceso a tecnología sensible. Identifica a EEUU y países centrales dentro de un "Cartel del Conocimiento"<sup>36</sup> que impiden acceder a tecnología de punta. En este sentido cuestiona la adhesión al TNP y continúa reclamando el derecho a poseer tecnología misilística con fines pacíficos.

---

<sup>32</sup> Diamint, Rut "La Seguridad Estratégica Regional y las Medidas de Confianza Mutua pensadas desde Argentina. En: MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN AMÉRICA LATINA. FLACSO – STIMSON CENTER – SER. Augusto Varas / Isaac Caro Editores. Pág. 160.

<sup>33</sup> De la Balze, Felipe A. M. Argentina y Brasil... Op, cit. Pág 122

<sup>34</sup> De la Balze, Felipe A. M.. La política exterior de "reincorporación... Op, cit. Pág. 145.

<sup>35</sup> Almte. ® Flores, Mario Cesar. Bases para ... Op, cit. Pág. 120.

<sup>36</sup> Hirst, Mónica. Políticas de Seguridad...Op cit. Pág. 174.

Las FFAA de Brasil han liderado importantes programas de desarrollo científico-tecnológico con el fin de relacionarlos, directa o indirectamente, a las potencialidades de una moderna industria bélica<sup>37</sup>.

Por otra parte, las diferencias con EEUU en materia de seguridad internacional quedan expresadas con su reticencia a ampliar la agenda de seguridad regional y global para incluir las denominadas amenazas no militares. Entre ellas existe preocupación por las interpretaciones globalistas de las políticas ambientales ya que constituyen serias amenazas a su soberanía en la región Amazónica.

A fin de contrarrestar tales amenazas, ha diseñado el Sistema de Vigilancia del Amazona (SIVAM) , mediante un adecuada interacción operativa de radarización y comunicaciones que pretende controlar el tráfico de drogas, las actividades de contrabando fronterizo, supervisar la seguridad de las poblaciones indígenas, preservar los recursos ambientales y extender su presencia en un área de cinco millones de km de fronteras abiertas. A este proyecto se suma el Sistema de Protección del Amazona (SIPAM), que involucra a las FFAA, la Secretaría de Asuntos Estratégicos, la Policía Federal, el Ministerio de Recursos Ambientales y la Fundación Indígena Nacional. Ambos proyectos han sido promovidos con el interés de integrar el Amazonia al resto del país.

Sus diferencias respecto a Estados Unidos han sido expresadas en orden al tratamiento del terrorismo Internacional y la posibilidad de ejercer el control directo por parte de EEUU sobre aquellos "espacios ingobernados <sup>38</sup>" actualmente definidos en el documento "Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional. Retos para el Sistema Interamericano".

La confluencia sobre intereses compartidos junto a la búsqueda de trayectorias comunes entre Argentina y Brasil tuvo su realidad tangible durante la década del 80 a partir de dos condiciones necesarias que tuvieron lugar: una de ellas se refirió al establecimiento de nuevas formas de relaciones cívico militares y la otra (relacionada con la anterior), consistió en lograr que el poder militar no constituyera una amenaza para las incipientes democracias. En efecto, ambas se consiguieron y más aún los cambios producidos en defensa y seguridad como consecuencia del fin de la Guerra Fría alejaron cada vez más las posibilidades de una aventura militar interna, como así también, en lo externo resultó imposible sostener la coexistencia basada en el dilema de seguridad. En este contexto, el fin de las políticas militaristas por parte de Argentina, resultaron per se un factor favorable para las condiciones de paz en el área<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> De la Balze, Felipe A. M. Argentina y Brasil ... Op Cit. Pág 115.

<sup>38</sup> Santoro, Daniel. "Estados Unidos quiere formar un Cordón Naval Antiterrorista. En Clarín. Bs As 06 enero 2003.

<sup>39</sup> Hirst, Monica. Políticas de Seguridad ... Op, cit. Pág 179.

La contracara del cambio fue el impulso y construcción de una "Zona de Paz"<sup>40</sup> concordante con el proyecto de Argentina de fortalecer el crecimiento económico. Desde Argentina se pensó que ésta era la mejor forma de fomentar su seguridad y la de sus vecinos bajo el interés de aumentar la tasa de inversión y el crecimiento potencial de los países de la región.

Este proyecto requirió instrumentar un conjunto de políticas de seguridad cooperativas que dieron fundamento a un marco de confianza y cooperación militar subregional. Desde una visión "Realista" la cooperación es posible pero se da en un esquema de competencia que privilegia las ganancias absolutas, mientras que desde el constructivismo la cooperación implica un proceso de reconstrucción de sus intereses en términos de compromisos compartidos.

En el marco del proceso de integración regional, las discordancias poco triviales entre Argentina y Brasil no le dieron un carácter interpenetrado a sus intereses ni a la construcción de una identidad común. Se puede constatar una contaminación positiva en el marco de las políticas de defensa pero en su esencia "no están dirigidas a la construcción de una instancia institucional de defensa"<sup>41</sup>.

La interacción entre los Ejércitos Argentino y Brasileño se desarrolla en el plano internacional en el ámbito de las operaciones de paz de la ONU y en el plano regional mediante ejercitaciones combinadas (ejercitaciones en operaciones tendientes a mejorar la capacitación de ambos en la defensa del Atlántico Sur; o bien el incremento de ejercicios de entrenamiento relacionados con el control del espacio aéreo)<sup>42</sup>. En cuanto a la participación en misiones de paz de la ONU por su especificidad en materia de seguridad, han contribuido a mejorar las condiciones de entrenamiento y movilización de las fuerzas militares pero no han contribuido a incrementar su poderío bélico. Este fue el caso particular del Ejército Argentino, por haber considerado el poder político, innecesario disponer de un poder militar relativo. La evidencia quedó manifiesta con el carácter liviano<sup>43</sup> adquirido en términos de armamentos durante este período.

El impulso y aumento de la cooperación en el área militar requiere transparencia entre socios en temas tales como: aumento de efectivos, adquisición de nuevos sistemas de armas, distribución de recursos especiales, desarrollo de determinadas tecnologías de aplicación militar, etc. La inobservancia de estos aspectos puede provocar "misperceptions" frente a decisiones políticas que contraríen el proceso de acercamiento e integración. Por ejemplo, la Argentina como parte de su política exterior de "alineamiento automático", obtuvo en el área de defensa el rango de Aliado Extra OTAN,

---

<sup>40</sup> De la Balze, Felipe A. M. La Política Exterior de ... Op, cit. Pág 143.

<sup>41</sup> Hirst, Monica. Brasil – Argentina: A Sombra ... Op, cit.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Tokatlian, Juan Gabriel. "La Argentina carece de Estrategia". Entrevista. La Nación, sección 7. Buenos Aires, Domingo 28 de Septiembre de 2003.

sin tomar en cuenta que este plegamiento provocó ciertos resquemores por parte de Brasil al percibir la relación especial militar entre Argentina y EEUU como un riesgo a la estabilidad regional y el proceso de integración. No obstante, dicha condición especial culminó en el fracaso, si se toma en cuenta que Argentina no sólo no accedió a los beneficios de esa categoría (entre otros adquisición de sistemas de armas), sino que “ni si quiera el país es mencionado como una contraparte confiable y competente”<sup>44</sup>. Es más, Argentina optó por un plegamiento ingenuo hacia la potencia hegemónica bajo los supuestos de que “EEUU como ganador de la Guerra Fría aspiraría a una hegemonía benigna” (...). A su vez, en la intención “por ocupar el lugar de segundo orden entre las potencias regionales no tendría más opción que diferenciarse de las primeras potencias regionales (Brasil) y plegarse al país hegemónico”<sup>45</sup>.

En suma, un complejo mix de debilidad del Estado, oportunismo por la obtención de ganancias y la necesidad de incrementar poder político y económico, hicieron posible que la Argentina delegue la defensa externa a otra potencia, en otros términos, esta situación equivaldría a abdicar de su soberanía, mientras que, Brasil en la “lógica Waltiana, prefirió el “balancing” hacia Estados Unidos”<sup>46</sup>. Desde esta concepción Brasil adoptó la decisión estratégica de acumular atributos de poder militares, económicos, tecnológicos, diplomáticos, como una vía para afianzar el control de su soberanía gubernamental y territorial.

Argentina, en el término de los diez últimos años, redujo bruscamente los gastos destinados al área de defensa. Lo curioso del caso es que tal decisión no fue acompañada de medidas tendientes a reorganizar y adaptar las instituciones castrenses a las condiciones y necesidades fiscales del país. Las FFAA mantuvieron un mismo esquema organizativo, y de funcionamiento cuyo resultado fue la virtual parálisis debido a la escasez de recursos. Las consecuencias inmediatas de este cuadro tuvieron correlación directa con la reducción de efectivos, unidades, armamentos, a los que se sumaron un considerable descenso del nivel de profesionalización y de la capacidad operativa<sup>47</sup>.

La consolidación de una zona de seguridad es un dato altamente positivo por cuanto contribuyó a sentar las bases sobre las que fue posible una mayor transparencia y confianza en lo relativo a los desarrollos de tecnología sensible con fines pacíficos, como por ejemplo fue el “Acuerdo Nuclear Cuatripartito”<sup>48</sup>. Ahora bien, el Cono Sur presenta en la Posguerra Fría

---

<sup>44</sup> Tokatlian, Juan Gabriel. *Hacia una Nueva ...* Op, cit. Pág. 104.

<sup>45</sup> Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. *EL Lugar de Brasil...* Op, cit. Pág. 398.

<sup>46</sup> *Ibid.* Pág. 397.

<sup>47</sup> Sain, Marcelo Fabián. “Condiciones y Parámetros para la Reforma Militar”. En *SER* en el 2000 N° 9, Buenos Aires, Junio de 1996, Pág. 107.

<sup>48</sup> *Involucra a la Argentina y Brasil, a la Agencia Internacional de Energía Atómica y a la Agencia de Inspección Argentino Brasileña. Establece modalidades de salvaguardas especiales sin responder a los*

innumerables situaciones de conflictividad, desde una acentuada debilidad de algunos Estados (Argentina, Bolivia) hasta el acicate de amenazas no militares que comprometen la existencia de una paz duradera.

En este orden, los terribles atentados terroristas a la Embajada de Israel y a la AMIA en Argentina, la preocupación creciente de Brasil por el Amazonia, la posibilidad impune del lavado de dinero proveniente del narcotráfico en la subregión, sumado a un atractivo contexto para la proliferación del crimen organizado, son claros ejemplos de lo alejado que se encuentra el Cono Sur de haber consumado una paz duradera.

Frente a ellas, en la Posguerra Fría no se ha desarrollado una innovadora doctrina de seguridad. Inicialmente, surgió un interesante movimiento impulsor de la seguridad cooperativa, sin resultados alentadores hasta el momento. Las marcadas divergencias en relación al abordaje de las amenazas debido a distintos grados de afectación sobre los países, como así también la distinta incidencia de las relaciones cívico militares en los países considerados son factores que inducen a crear una situación de elevada inestabilidad donde lo viejo no termina de morir y lo nuevo (seguridad cooperativa) no termina de nacer.

Agrava aun más el panorama la inexistencia de instituciones que puedan prevenir y resolver situaciones de conflicto como así también legitimar las acciones de los Estados (cito la necesidad de rever algunas de ellas tales como: el TIAR creado para enfrentar amenazas extra continentales en el marco de la Guerra Fría). Todo esto hace posible que se presente tentadora la presencia de "Estados Unidos como el único mecanismo de respuesta internacional gravitante a los problemas de la región"<sup>49</sup>. Sin intentar revertir la problemática el gobierno de la Alianza en Argentina asumido en diciembre de 1999, continuó con los lineamientos de la política exterior de Menem, aunque existió un intento de mirar más hacia Brasil y relanzar el MERCOSUR. Sin embargo, Brasil tenía una política exterior relativamente autónoma y un proyecto industrial consistente. Contrariamente la Argentina evitó comprometerse en iniciativas que pudieran ser vistas como intentos de equilibrio u oposición al poder norteamericano<sup>50</sup>.

La última Reunión de Ministros de Defensa de las Américas celebrada en Chile en noviembre de 2002, permitió consensuar algunos lineamientos acerca del pensamiento estratégico en seguridad regional. Brasil fue el país que mayor objeción presentó a la postura estratégica de EEUU<sup>51</sup>, remarcando

---

requerimientos rígidos del modelo TNP. Su vigencia se dio a partir de febrero de 1994, después de su aprobación por el congreso brasileño.

<sup>49</sup> Tokatlian, Juan Gabriel. Op, cit. Pág. 123.

<sup>50</sup> Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. Op, cit. Pág. 399.

<sup>51</sup> La presentación estadounidense se centró en cinco puntos fundamentales: a) la situación emergente después de los atentados lleva a una redefinición de las amenazas para la región, en consecuencia la reestructuración de las prioridades e instrumentos de acción. B) las "nuevas amenazas" como el terrorismo, el narcotráfico, el contrabando de armas, el lavado de dinero y el crimen organizado generan el quiebre de la delimitación clásica entre tareas de seguridad interna llevadas adelante por Fuerzas

la importancia de mantener una clara diferenciación entre seguridad y defensa exterior. En Argentina, la Ley de Defensa Nacional prohíbe emplear a las Fuerzas Armadas para enfrentar el narcotráfico u otras formas de crimen organizado. La postura de no inclusión de las ideas norteamericanas en la Declaración Final de la Cumbre de Ministros de Defensa fue sostenida también por los Ministros de Defensa de Argentina y de Chile. Según fuentes periodísticas, tanto Michelle Bachelet como Horacio Jaunarena persuadieron al Secretario de Defensa de EEUU Donald Rumsfeld en este sentido.

En la visión de Estados Unidos estas ideas seguirán siendo impulsadas en el marco de la guerra contra el terrorismo internacional según relata el documento Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional, el cual, entre otras, formula la propuestas de avanzar en la cooperación naval multilateral y la de participar como región americana en la creación de fuerzas de paz de la ONU<sup>52</sup>. Esta última parece haber tenido eco en la región a partir de la intervención militar en Haití (2004), en el marco de las Naciones Unidas, con fuerzas armadas de la región bajo el comando de Brasil.

En relación a esto, queda abierto el interrogante acerca de si esta fuerza de paz de la ONU que se inaugura para el caso de Haití responde a una fórmula cooperativa aplicable a otros conflictos en la región latinoamericana con intereses e identidad propia, o bien, no superará los límites de sujeción a los lineamientos de seguridad estratégica norteamericanos, consolidándose en la región un esquema de inseguridad con escaso poder de retaliación frente a la amenazas no tradicionales y debilidad en cuanto a la autonomía relativa del bloque regional respecto del sistema internacional.

## CONCLUSIÓN

Durante la última fase del paradigma "globalista", Argentina y Brasil asistieron a una importante carrera armamentista cuyo principal objetivo fue extender sus esferas de influencia sobre la región mediante la continua competencia que los llevó a permanecer en el dilema de seguridad. Aunque la percepción de agresión directa se vio atenuada, permaneció presente en ambos el enemigo ideológico interno del conflicto Este – Oeste.

Hacia fines de la década del setenta, los acuerdos "Corpus-Itaipú" (represas hidroeléctricas) del 19 de octubre de 1979 y "Cooperación para el Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear" (1980); firmados en pleno ejercicio de gobiernos autoritarios, sentaron las bases para la

---

Policiales y tareas de defensa externa desarrolladas por las Fuerzas Armadas. C) La realización de ejercicios conjuntos entre Fuerzas de Seguridad y Policiales y las Fuerzas Armadas en la prevención de las "nuevas amenazas" de seguridad. D) Aquellas amenazas se manifiestan con mayor facilidad en "espacios sin gobierno" donde está ausente el ejercicio efectivo de la soberanía estatal sobre el territorio. E) el despliegue de operaciones de paz realizadas en escala hemisférica resulta necesaria. Ibid. Pág. 143.

<sup>52</sup> Daniel Santoro. Estados Unidos quiere formar un... Op, cit.

construcción de un esquema cooperativo y posterior establecimiento de una "Zona de Paz" libre de armas de destrucción masiva en la región.

El proceso de democratización requirió como condición necesaria desalentar la militarización de la diada Argentina – Brasil, a fin de evitar posibles amenazas a la nueva institucionalidad legitimada a través de la voluntad popular. Más allá de este hecho significativo, el gobierno constitucional de Alfonsín continuó con la política de defensa definida por el gobierno militar consistente en mantener vigentes los desarrollos de la industria de armamentos y los programas de tecnología sensible. En este último aspecto fue posible converger estratégicamente con el sector militar dado que se consideraba que la autonomía tecnológica era prioritaria para el resguardo y seguridad de la democracia.

En el caso de Brasil, la política exterior de Itamaraty debió morigerar la postura nacionalista de los militares brasileños y procurar favorables negociaciones frente a presiones internacionales e internas en relación a temas de seguridad internacional (profundización de la cooperación nuclear con la Argentina) e informática. La presencia militar en ámbitos políticos de defensa (a diferencia de Argentina) permitió imprimir rasgos de continuidad respecto del régimen anterior, en el diseño de la política de defensa.

Los gobiernos constitucionales de Argentina y de Brasil, a comienzo de la década del 90, visualizaron de distinta manera su inserción internacional. Argentina privilegió una relación estrecha con Estados Unidos a fin de garantizar el desarrollo económico y participó en operaciones militares de paz como un signo de afianzamiento en la relación. Por su parte, Brasil focalizó su atención en la estructura de poder internacional y orientó la política exterior hacia un perfil de potencia emergente con intención de incorporarse al grupo de países industrializados. Su participación en Organizaciones Militares de Paz fue reducida y en orden a sus propios intereses de participación.

En el inicio del paradigma de la "Aquiescencia Pragmática" fue posible establecer continuidades entre ambos países, respecto a la profundización de la cooperación en el desarrollo de tecnología sensible.

El fin de la Guerra Fría produjo cambios sobre las concepciones de defensa y seguridad en el contexto internacional. Estados Unidos ejerció mayor influencia militar sobre la región, con lo cual Argentina y Brasil adoptaron posturas y visiones disímiles respecto a la seguridad. La mayor presencia de Estados Unidos dificultó la construcción de un esquema de seguridad cooperativo regional que permitiera enfrentar la amenazas no militares.

En este período, Argentina avanzó progresivamente hacia un estado de indefensión superlativo que urge ser revertido. Su negativa a la defensa, produce alarma en Brasil (aliado estratégico), dado que lo ubica en una posición de hegemon regional con posibilidades de despertar temores frente a sus vecinos con consecuencias sobre la seguridad y estabilidad regional.

La decisión brasileña de mantener una política de defensa y seguridad autónoma respecto de Estados Unidos, no contradice el objetivo regional de consolidar una "Zona de Paz" libre de armas de destrucción masiva. Su política estaría orientada a impedir el debilitamiento militar de la región que obligue a abdicar de sus derechos soberanos e intereses nacionales.

En este sentido, la "Zona de Paz" debe contribuir al fortalecimiento de mecanismos e instituciones de seguridad cooperativa que incrementen la capacidad de prevención y respuesta ante eventuales conflictos regionales

Argentina debería sumarse a un proyecto estratégico que contemple el desarrollo del potencial nacional a partir de definir intereses conducentes a una identidad común junto a su socio regional.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. "El lugar de Brasil en la Política Exterior de la Argentina: La visión del Otro". En BRASIL – ARGENTINA : A VISO DO OUTRO. SOBERANÍA E CULTURA POLÍTICA / Carlos Enrique Cardim, Mónica Hirst orgs – Brasilia: IPRI / FUNAG, 2003.

Llenderozas, Elsa. "Las Percepciones Estratégicas en un Contexto de Integración Regional: Los casos de Argentina y Brasil". En ARGENTINA ENTRE DOS SIGLOS. LA POLÍTICA QUE VIENE. Julio Pinto (comp.) Buenos Aires: Eudeba 2001.

Bustamante, Fernando. "La Proyección Estratégica de Brasil: Visiones de los Problemas de su Defensa Presente y Futura. En PERCEPCIONES DE AMENAZA Y POLÍTICAS DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA. Buenos Aires: FLACSO/CEEA.

De la Balze, Felipe A. M.. ARGENTINA Y BRASIL: ENFRENTANDO EL SIGLO XXI. Felipe A. M. De la Balze (comp.). Buenos Aires. Asociación de Bancos de la República Argentina – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

De la Balze, Felipe A. M.. "La Política Exterior de Reincorporación al Primer Mundo". En: POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA 1989-1999. HISTORIA DE UN ÉXITO. Andrés Cisneros (comp.). Argentina. CEPE/CARI, 1998.

Villagra Delgado, Pedro. "El Cono Sur: Una Realidad Tangible". SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESARME. Lima, Perú. Dic 1999.

Russett, Bruce,. GRASPING THE DEMOCRATIC PEACE. PRINCIPLES FOR A POST – COLD WAR WORLD. (New Jersey, Princeton University Press, 1993). Chap. 1,2.

Massot, Vicente Gonzalo. ARGENTINA Y BRASIL: ENFRENTANDO EL SIGLO XXI. Felipe A. M. De la Balze (comp.). Buenos Aires. Asociación de Bancos de

la República Argentina – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Hirst, Mónica y Roberto Russell. "Políticas de Seguridad Regional" En: EL MERCOSUR Y LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA POLÍTICO INTERNACIONAL. Argentina. Fundación OSDE. 2001.

Hirst, Monica. Políticas de Seguridad, Democratización e Integración Regional en el Cono Sur. En DEMOCRACIA, SEGURIDAD E INTEGRACIÓN. AMÉRICA LATINA EN UN MUNDO EN TRANSICIÓN. Grupo Editorial Norma. 1995.

Hirst, Mónica. "Transicao Democrática e Políticas de Cooperacao (1983-1989)". En: BRASIL – ARGENTINA: A SOMBRA DO FUTURO.

Hirst, Monica y Maria Regina Soares de Lima. "Contexto Internacional, Democracia e Política Externa". Trabajo presentado en : Seminario Brasil – Argentina: A Visao do Outro – a Cultura Política. Instituto Rio Branco, Brasilia, 4 – 5 de abril de 2002.

Doyle, Michael. WAYS OF WAR AND PEACE. REALISM, LIBERALISM, AND SOCIALISM. (New York - London, W.W. Norton & Company Inc, 1997). Introduction, Chap. 1,2.

Van Evera, S. "Offense, Defense and Causes of War". En International Security, Spring 1998, USA.

Wendt, Alexander. "Anarchy is What States make of it: the social construction of power politics" International Organization 46, 2, Spring 1992.

Almeida Flores, Mario César. BASES PARA UNA POLÍTICA MILITAR. Universidad Nacional de Quilmes SER en el 2000. 1996.

Tokatlian, Juan Gabriel. HACIA UNA NUEVA ESTRATÉGIA INTERNACIONAL. EL DESAFÍO DE NESTOR KIRCHNER. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma. 2004.

Malamud, Andrés. Integración Regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas. REVISTA ARGENTINA DE CIENCIA POLÍTICA. N° 5/6, 2001/2002. Eudeba. 2002.

Rut Diamint. "La Seguridad Estratégica Regional y las Medidas de Confianza Mutua Pensadas desde Argentina. En: MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN AMÉRICA LATINA. FLACSO – STIMSON CENTER – SER. Augusto Varas / Isaac Caro Editores.

Sain, Marcelo Fabián. "Condiciones y Parámetros para la Reforma Militar". En SER en el 2000 N° 9, Buenos Aires, Junio de 1996.

Hurtado de Mendoza, Diego. "EL SUEÑO NUCLEAR REGRESA AL CONO SUR DE AMÉRICA". La Nación, sección 7, pag 5. Buenos Aires, 18 de abril de 2004.

Daniel Santoro. "Estados Unidos Quiere Formar un Cordón Naval Antiterrorista. Clarín. Bs As 06 enero 2003.

Juan Gabriel Tokatlian. "La Argentina carece de Estrategia". Entrevista. La Nación, sección 7. Buenos Aires, Domingo 28 de Septiembre de 2003.