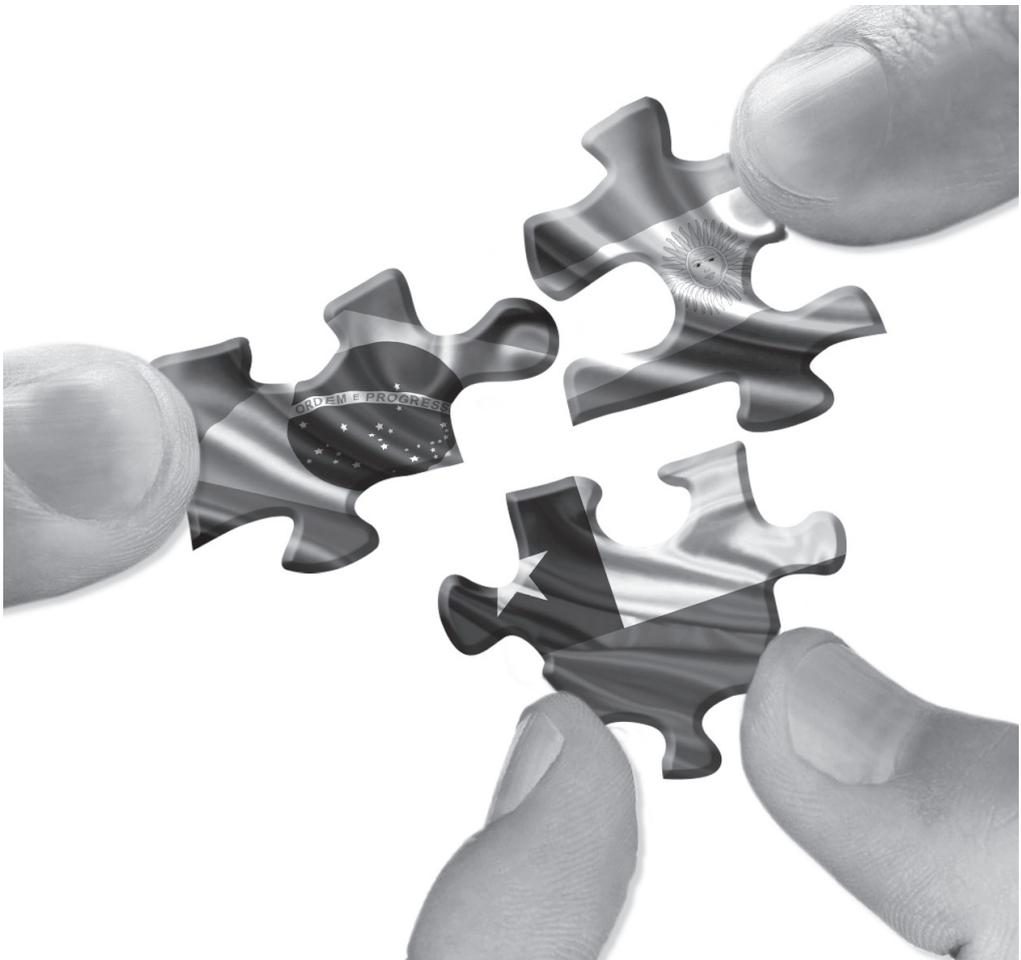


A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional



A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional



Editores

María Ignacia Matus Matus

Periodista del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

Gilberto Aranda Bustamante

Académico del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional
CESIM-IEI

Derechos Reservados

Registro de Propiedad Intelectual N° 268636

I.S.B.N. 978-956-7527-77-9

1ª Edición, agosto 2016

Santiago de Chile

Impreso en el Instituto Geográfico Militar

Todos los artículos son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el pensamiento, doctrina o posición oficial del CESIM o del Ejército de Chile.

ÍNDICE

Presentación

<i>CRL. Mario Quinteros, Director CESIM</i>	5
---	---

Prólogo

<i>Walter Sánchez, Director IEI (agosto 2014-junio 2016)</i>	7
--	---

Introducción

El legado del ABC: un *southfalia* suramericano para la convergencia en la diversidad

<i>Gilberto Aranda, Lucas Pavez</i>	9
---	---

I. Antecedentes Históricos

Río Branco, los tratados de ABC y la construcción de la Potencia Cordial

<i>Carlos Eduardo Vidigal</i>	35
-------------------------------------	----

Del patio al mundo: el Tratado ABC como punto de inflexión de la diplomacia brasileña

<i>Christian Hausser</i>	53
--------------------------------	----

Los modelos de política exterior argentina frente a los desafíos del ABC

<i>Alejandro Simonoff</i>	65
---------------------------------	----

II. Perspectivas sobre la integración de 1915 a la actualidad

América del Sur como zona de paz. Aportes de la región a la teoría de la integración

<i>Jorge Riquelme</i>	79
-----------------------------	----

Los actores olvidados de la política exterior: el papel de los congresos en Argentina, Brasil y Chile

<i>Sergio Salinas</i>	109
-----------------------------	-----

Brasil y la integración suramericana en el siglo XXI: impases y desafíos

<i>Roberto Goulart Menezes</i>	133
--------------------------------------	-----

III. Rol de la defensa en el marco de la integración internacional

Los desafíos del Centenario del Tratado del ABC para la defensa subregional

<i>Julio Hang</i>	149
-------------------------	-----

El centenario del Pacto de ABC: perspectivas para la estabilidad en América del Sur y la cooperación regional en defensa desde una visión brasileña <i>Alcides Costa Vaz</i>	169
Brasil y el Consejo de Defensa Suramericano: un proceso pendiente <i>Alexandre Fuccille</i>	189
El Pacto de 1915 en el marco de la estrategia de defensa <i>Luis Rothkegel</i>	203
Medidas de Confianza Mutua: contribución del ABC <i>Juan Carlos Salgado</i>	219
Conclusiones Generales	235

PRESENTACIÓN

El estudio de las relaciones internacionales, sin duda alguna, ha debido incluir en la última década una diversidad de fenómenos que han configurado un nuevo escenario. Panorama que considera variables de distinta y cambiante naturaleza, con una velocidad cada vez mayor, todo lo cual implica que la comprensión del devenir de los acontecimientos sea todo un desafío.

Si bien es cierto que en el apremio por la comprensión de estos múltiples sucesos, la historia en ocasiones queda relegada a un segundo plano, la presente publicación es una oportunidad para remontarnos a uno de los temas que es y seguirá siendo de interés para todos quienes nos relacionamos con esta disciplina. La integración en América Latina, a lo largo de los años, ha dejado de manifiesto las características propias de las respectivas épocas, las que han sido el resultado de contextos históricos y variables internas de orden político, económico y social.

Una temática de gran trascendencia en momentos en que, desde el plano mundial, los esquemas de integración son cuestionados permanentemente ante las dificultades para enfrentar situaciones de distinto orden. En tanto, desde la arista netamente regional, aún asistimos a múltiples intentos por consolidar a América Latina como un bloque que permita aprovechar sus potencialidades, por ejemplo, en materia energética.

A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional, es una iniciativa desarrollada en conjunto con el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (IEI), entidad con la cual el CESIM tiene desde sus inicios un valioso intercambio.

Para el CESIM el análisis y seguimiento de aquellas materias que conciernen al concierto internacional, y en especial de las dinámicas en donde el país tiene participación, son parte de nuestro quehacer profesional. Lo anterior, enmarcadas en nuestras áreas de investigación relativas a seguridad y defensa.

De este modo, la presente publicación recopila artículos de parte de los expositores del seminario A 100 años del ABC, seguridad, estabilidad y cooperación en América del Sur, organizado por el IEI, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat y de la Dirección de Seguridad Internacional y Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores. La presente publicación incorpora a lo anterior, la arista relativa al sector defensa de los respectivos países. Todos ellos, autores que con su conocimiento y amplia

trayectoria permiten apreciar los orígenes del denominado Pacto ABC así como aristas atingentes al tema en estudio.

La estructura capitular permite abordar, de manera cronológica, los acontecimientos que dieron origen al Pacto ABC, sus implicancias para las relaciones bilaterales en el contexto regional y mundial, para posteriormente reflexionar sobre la integración ya en el siglo XXI y los retos que ello supone. En tanto, el rol de la defensa, como un área de especial interés para este Centro de Estudios, reviste gran importancia al mostrar la evolución de instancias que han permitido que la región sea catalogada en la actualidad como una “zona de paz”. Todo lo anterior, planteado desde perspectivas multidisciplinarias y desde los respectivos países en comento, en lo que radica la riqueza de los contenidos desarrollados.

Entendemos que hoy el mundo debe ser entendido de una manera amplia y sobre todo interdisciplinaria y que el aporte que cada uno pueda entregar es fundamental para una cooperación efectiva, donde *“(...) El multilateralismo es a nivel internacional el instrumento para enfrentar estos desafíos mundiales de una manera inclusiva, con la participación de todos aquellos que tienen intereses en juego en los distintos temas. Podríamos, con plausibilidad, proponer que hoy el multilateralismo es a la sociedad internacional lo que la democracia es a la sociedad nacional”* (Eduardo Gálvez en *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*).

Quisiera aprovechar esta oportunidad para agradecer al Director del IEI, José Morandé, y a los profesores Dr. Walter Sánchez y Dr. Gilberto Aranda, con quienes compartimos este esfuerzo académico. Asimismo, a todos los autores quienes con sus valiosas contribuciones han hecho posible este libro. Sean para todos ellos mis más sinceros agradecimientos.

Mario Quinteros García
Coronel
Director del CESIM

PRÓLOGO

La obra titulada ***A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional*** es una publicación que se ofrece a los lectores como resultado de un esfuerzo común de investigación entre el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) y el Instituto de Estudios Internacionales (IEI) en el contexto de la conmemoración de sus cincuenta años de existencia que se celebran este año 2016.

Los interrogantes que escudriñan los autores son novedosos por dos razones: es un área que no ha recibido especial interés entre los expertos y su aparición ilumina con una mirada al pasado de los futuros escenarios geopolíticos y diplomáticos en el devenir diplomático y geopolítico de América del Sur.

En el inicio del libro se propone una hipótesis sobre el ascenso del sur “El legado del ABC: un Southfalia suramericano para la convergencia en la diversidad” por iniciativa de los autores Gilberto Aranda y Lucas Pavéz Rosales. Esta idea matriz cruza la investigación y en este sentido en sus páginas los lectores encontrarán datos duros y argumentos de peso para dar sustancia a la idea de cómo, por qué y en qué condiciones estas tres naciones pueden ascender en su *status* internacional y consolidar sus proyectos de convergencia en la diversidad, si es que aprenden las lecciones del pasado.

Los recientes acontecimientos y elecciones en Brasil y Argentina son un hito histórico que abren ventanas de oportunidades para que el nivel de profundidad y armonía alcanzado en las relaciones entre Chile con Argentina y Brasil se pueda expandir y forjar gradualmente entre los tres actores emergentes y cuya incidencia histórica puede elevar el *status quo* de América Latina y aumentar gradualmente su autonomía y el peso relativo de la diplomacia regional en los asuntos globales.

Nuestros centros de estudio y análisis se dedican a profundizar en las vías de investigación, conocimiento y cooperación mutuas como pasos indispensables para afianzar y profundizar los procesos de integración física, económica, social, cultural y económica sigan progresando por el camino de la convergencia en la diversidad.

Se agradece a los editores y cada uno de los autores participantes por su aporte profesional y su generosa contribución.

Los lectores encontrarán en estas páginas un alimento para que los sueños de integración y cooperación se puedan convertir en realidad y ese es el mejor homenaje a un instituto pionero en los estudios internacionales de América Latina.

Walter Sánchez González

Director Instituto de Estudios Internacional
Universidad de Chile (agosto 2014 - junio 2016)

INTRODUCCIÓN

EL LEGADO DEL ABC: UN *SOUTHFALIA* SURAMERICANO PARA LA CONVERGENCIA EN LA DIVERSIDAD

Gilberto Aranda Bustamante*

Lucas Pavez Rosales**

INTRODUCCIÓN

El 25 de mayo de 2015 se cumplió el centenario de la firma en Buenos Aires, del Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje, por parte de Argentina, Brasil y Chile, también denominado Pacto ABC. Los cien años marcan un hito para el análisis dialógico entre la continuidad y el cambio de la situación de las relaciones entre los tres países desde 1915 a 2015.

Aun cuando mucho se alude en la literatura de relaciones internacionales al Pacto ABC para referirse a los comienzos de una integración regional, en la práctica es un hecho escasamente referenciado, lo que ha permitido la construcción de un relato sobre esta firma que no siempre se condice con la realidad de la época y la situación en particular. Este es el principal objetivo que nos motivó para abordar la presente temática en esta publicación.

La interrogante que articula esta reflexión dice así: ¿es posible sostener una línea de continuidad histórica entre la firma del Pacto ABC y el proceso de integración regional en América del Sur de la segunda década del siglo XXI?

En razón de ello, la integración como concepto, dialoga teóricamente entre los postulados que la posicionan como un tipo de alianza para ampliar poder, hasta aquellos que la derivan de la noción de equilibrio de poder, pasando por aquellos que la sitúan desde su arista cooperativa y convergencia de ideales e intereses. De este modo, la hipótesis sobre la que se trabaja es que *“si bien es cierto, mientras en el Pacto ABC preponderó la visión geopolítica del conflicto intrarregional, y actualmente la integración se funda en la coope-*

* Doctor en Estudios Latinoamericanos. Académico Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Investigador Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat. garanda@uchile.cl

** Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Profesor de Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Licenciado en Historia mención Ciencia Política. lpavezrosales@gmail.com

ración, la línea de continuidad está dada por la intención de las partes en sostener un equilibrio de poder, frenando la consolidación de un solo país como hegemon suramericano”.

Dada la vastedad de un análisis sobre un horizonte temporal centenario, el presente texto acota el estudio, en primera instancia a la deconstrucción del Pacto ABC como fuente histórica, dándole un enfoque contextualizador de su época, y contraponiéndolo teóricamente. En una segunda parte, se enfatiza la primera mitad de la década de los cincuenta como un momento en que se utilizó discursivamente al Pacto ABC como una memoria histórica para proyectar las acciones de ese presente, en materia de integración entre los tres países. Y en tercera instancia, el análisis se posa sobre el proceso integracionista que derivó en la creación en 2008, de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), donde se aglutinan ya no solo los tres países en cuestión, sino la subregión completa.

ENTENDIENDO EL PACTO ABC EN SU CONTEXTO

La firma del Pacto ABC en 1915, como todo hito de esta naturaleza, es fruto de un proceso de, a lo menos, mediana duración. Para 1899, la región se encontraba situacionalmente en cierta urgencia de estabilizar relaciones con las consiguientes intenciones de que dicha estabilidad no sea bajo la sombra de un hegemon, sino desde el concepto de equilibrio de poder. Argentina, Brasil y Chile constituían la triada, que por sus capacidades militares y desarrollo institucional, mejor posicionado estaba para desplegarse más allá de sus asuntos domésticos.

En tal sentido, una política de equilibrio se funda en evitar que un solo Estado sea capaz de acumular una fuerza tal que le permita superponerse sobre sus aliados y/o rivales. De allí que los otros Estados tomen posiciones antagónicas a él para frenar sus ansias de superioridad y equilibrar las fuerzas. Hans Morgenthau indica que equilibrio significa *“estabilidad dentro de un sistema compuesto por cierto número de fuerzas autónomas. Si el equilibrio es perturbado ya sea por una fuerza exterior o por el cambio en alguno de los elementos que componen el sistema, éste experimenta la tendencia a restablecer el viejo equilibrio o a establecer uno nuevo”* (1985: 210).

Esta aclaración teórica desde el realismo, es consecuente con la situación de inicios del siglo XX en América del Sur, donde se presentaba la disyuntiva de cómo sostener un equilibrio de poder. Existieron así, dos estrategias para la consecución de este fin. Por un lado –y tal vez el más inestable y peligroso de los caminos– estuvieron las políticas tendientes al equilibrio por medio de una carrera armamentista. En 1904, Brasil impulsó la compra de tres acorazados, causando preocupación y desconfianza en la región (Fernández, 2003: 72).

En tanto, en medio de los Andes la situación no parecía más pacífica, como señala el recrudescimiento del armamentismo argentino-chileno: *“En Agosto de 1900 el ejército ar-*

gentino llamó a las reservas de los últimos tres años. Chile lo hizo a las de 1879 y 1880, y decidió la compra del crucero Chacabuco y de tres destroyers. La respuesta no se hizo esperar. Roca ordenó la construcción de dos acorazados de 8.000 toneladas cada uno y la carrera armamentista se aceleró con la orden chilena de dos blindados de 12.000 toneladas, el Constitución y el Libertad” (Castedo, 1999: 172).

El contexto descrito guarda cierta analogía con el contemporáneo concierto europeo de la “Paz Armada”, siempre en búsqueda de nuevas cotas de equilibrio marcial lo que derivaría más tarde en una guerra mundial. Pero como se indicó previamente, un mecanismo era la carrera armamentista, pero existía otro: el sistema de alianzas (propio de períodos de tensión también, por lo que no es necesariamente antagónico al otro, ni implica en sí mismo, garantía de paz).

“Se trata de una cuestión de conveniencias más que de principios. Una nación evitará las alianzas si piensa que es lo suficientemente fuerte como para valerse por sí misma o que la carga que suponen los compromisos derivados de la alianza sea más gravosa que los beneficios que espera obtener (...) Para que una alianza sea operativa, esto es que sea capaz de coordinar las políticas generales con las medidas concretas correspondientes a cada uno de sus miembros es preciso que estos integrantes estén de acuerdo no solo con los objetivos generales sino también con las políticas y las medidas” (Morales, 2008: 15).

Ninguno de los tres países contaba con la fuerza para valerse por sí mismo sin importarle la situación y sus relaciones con los otros países. Mucho menos Argentina, que se sitúa entre los otros dos, por lo que una tradicional proxémica brasileño-chilena, creían si se concretaba en forma de alianza (los del Río de la Plata cada cierto tiempo acusaban de una alianza secreta entre ellos, pero nunca estuvo sostenido en pruebas fehacientes que lo acreditaran) apuntaba directamente a sus intereses y seguridad. Por ello, la percepción de las intenciones de acercar posiciones entre los tres países, tiene una doble lectura.

Por un lado, la brasileño-chilena que optaba por la alianza para poder frenar la política exterior argentina de influencias y acercamientos con Perú (país con el que tanto Brasil como Chile habían obtenido anexiones territoriales), aislando así a Perú, a la vez que, considerando la recíproca amistad, en una alianza con Argentina, siempre estarían en ventaja, aun cuando se limitaran poderíos navales. Por otro lado, la visión de Argentina es que, considerando la vecindad con ambos, la consabida amistad entre ellos y la imposibilidad de triunfar en un hipotético conflicto a dos frentes, más estratégico era tener cerca a estos dos actores y así controlar el armamentismo naval de ambos.

Esta aseveración está sostenida en la volatilidad de la política exterior argentina. Roberto Etchepareborda explica la noción transandina de su “Destino Manifiesto”, que enarbola su

sentido misional y expansionista, fundado en teorías raciales supremacistas desde cuatro factores: vasto territorio, tierra fecunda, clima templado y raza blanca; factores que le permitirían superar a sus competidores; Brasil y Chile (1978: 120). Tanto el presidente Sáenz Peña como su canciller Estanislao Zeballos tenían una visión dentro de los parámetros mencionados. Este último, como indica Orso, tenía la visión que el poderío naval era garantía de integridad y respeto, por lo que era legítima la competencia naval con Brasil y Chile (2009: 136).

En la misma línea, se comprende el actuar de Zeballos respecto a Chile y Brasil, queriendo separar a los dos últimos de su amistad. Para ello, toma el camino de acercarse con Chile para aislar a Brasil. El presidente chileno Pedro Montt, si bien comprendía la necesidad de incluir a Brasil en todo acuerdo geopolítico, en 1907 envió a su hermano Luis a efectuar tratativas, quien volvió convencido de los postulados de Zeballos de no tomar a Brasil en cuenta (Fernández, 2003: 75-76). Aquí el manejo político de Zeballos se concretó. En un gran error diplomático, Puga termina aceptando firmar con el plenipotenciario transandino Anadón, el pacto chileno-argentino propuesto por Zeballos, sin Brasil de por medio. Un tratado de alianza de comercio, arbitraje obligatorio, demarcación de fronteras y navegación. Se había acordado que luego sería un pacto tripartito con Brasil, sin embargo, Zeballos excluye del Acta firmada, sin permiso chileno, la mención a Brasil. No obstante, el presidente Montt exige imponer en toda negociación a un representante brasileño, mientras el propio senado argentino interpela a Zeballos por sus acciones osadas en materia diplomática (Fernández, 2003: 77-78).

El tratado termina por no concretarse gracias a las maniobras de otro sujeto clave en la política regional sudamericana: el barón de Río Branco, canciller brasileño. Él, consciente de las intenciones de Zeballos por cortar el vínculo brasileño-chileno, emprende decididas acciones para establecer un orden tripartito. De hecho, desde su inicio al mando de Itamaraty, en 1902, Río Branco comprende la necesidad de acercar su política a Argentina, Chile y Estados Unidos. Aunque claro está, si bien esto podía tener legítimo interés de amistarse, también respondía a un proyecto geopolítico acorde con los intereses brasileños. La necesidad de un acuerdo Argentina-Brasil-Chile, para Río Branco tenía utilidad primero, en caso de ocurrir insurrecciones en países limítrofes, segundo, porque el canciller comprendía que tanto Chile, como su país, necesitaban de la neutralidad argentina frente a los problemas que pudiesen ocurrir con Perú; para Chile en Tacna y Arica, para Brasil en el Acre (Heinsfeld, 2012: 13-14), tercero, porque el pacto *“serviría para conter por conselho as continuadas imprudencias argentinas e veleidades de hegemonia e intervençãoem negócios alheios”* (Heinsfeld, 2012: 15); un acuerdo tripartito de limitar poder naval, pensaba Río Branco, no era problema, pues siempre estarían Chile y Brasil amistados y en ventaja. De allí que la acción de Zeballos fuese boicotea-

da por Río Branco, por medio de la jugada estratégica de solicitar incluir en el acuerdo chileno-argentino, a México para temas latinoamericanos, y a Estados Unidos (EUA) en los continentales (Fernández, 2003: 76).

Se trata de una clásica disputa entre el restablecimiento del viejo equilibrio y la opción de crear uno nuevo. La situación de inicios de siglo pujaba por un nuevo equilibrio, y tanto Brasil como Argentina jugaban sus cartas para salir más beneficiados de este nuevo equilibrio, siempre conscientes de la dificultad de sostener una hegemonía sin alianzas. Para el nuevo equilibrio, Chile era el jugador estratégico. La cercanía a Chile fue para Brasil siempre prioridad (como frecuentemente sus líderes se encargaban de manifestarlo), pues les permitía cercar a Argentina para mantener sus pretensiones a raya. En tanto para Argentina, estrechar vínculos con Chile era esencial, primero para poder asegurar su frontera más extensa y tener un buen paso al Pacífico, y segundo, porque aliándose con Chile y haciendo que este se desvinculara del Brasil, desbalanceaba a su favor el equilibrio regional. Sin apoyo, ninguno de los dos triunfaba. Asimismo, desde Chile lo más conveniente era que ni Brasil ni mucho menos Argentina, se escapasen del equilibrio de fuerzas regional. Esta lógica siguió durante años venideros a 1907, aunque continuamente sin poder concretarse las negociaciones para consolidar un acuerdo tripartito, pues comenzaba a prevalecer otra vez, la carrera armamentista entre Argentina y Brasil; mientras Chile buscaba aunar visiones, acercándose a Argentina, con un tratado de 1909, ideado soterradamente por Río Branco.

Así, el proceso previo a la firma del Pacto ABC es menos idealista de lo que el imaginario tiene. Puede interpretarse a la luz de lo que Dallanegra llama un equilibrio político; existiendo un equilibrio mecánico (paridad relativa), el político está *“basado en un acuerdo político entre partes que tienen equilibrio mecánico, que plantea una política de balance a fin de mantener el equilibrio”* (1998: 62). Explica, además, que dentro de este balance, todos buscan sacar ventajas pero sin salirse del marco, pues ninguno de los actores es polar, es decir, capaz de generar reglas por sí mismo. Es bastante claro cómo Argentina y Brasil intentaban sacar ventajas de la situación, pero sin salirse del marco de acción de los tres actores, pendientes de los actos de los otros dos.

Río Branco, tal vez el más interesado de los tres países en concretar la alianza de estos actores, muere en 1912 sin ver su proyecto realizado, sin embargo, las bases ya estaban asentadas, y de la importancia de un pacto entre las partes, eran pocos los que estaban en contra. Existen dos hechos particulares que aceleran este proceso de entente. En primer lugar, el estallido de la Gran Guerra evidenció hasta dónde podía llevar una paz fundada en una carrera armamentística y alianzas secretas hostiles. Y en segundo lugar, el conflicto entre México y EUA, encontró a los países ABC en un paso que les permitió participar de la solución de tal problemática.

Sobre el segundo aspecto, brevemente, el conflicto México-EUA está enmarcado en la Revolución Mexicana y las intenciones de EUA por derrocar a Huerta. *“El pretexto fue la detención de marineros norteamericanos en el puerto de Tampico, el gobierno exigió una serie de actos de desagravio, Huerta aceptó algunas condiciones, pero rechazó otras. Wilson respondió ocupando Veracruz el 21 de abril de 1914, pero la invasión norteamericana fue resistida por tropas mexicanas”* (Otero, 1998: 66). El 24 de abril los países ABC ofrecen mediación para evitar la guerra, lo que fue aceptado por el Secretario de Estado Bryan. *“La gestión ABC representó para Huerta la oportunidad de un retiro relativamente digno, pero sobre todo significativo para Wilson, la posibilidad de salir de la complicada situación que él mismo había creado”* (Otero, 1998: 67). Las conferencias del Niagara Falls, iniciadas el 20 de mayo y terminadas el 24 de junio, culminan con la renuncia de Huerta, el cese al fuego y de operaciones militares de las partes, amnistía general, elecciones libres, y que EUA no reclamaría indemnización. Lo importante de la mediación ABC fue que frenó una guerra y sentó precedente de las soluciones pacíficas en América, mientras Europa comenzaba una dura guerra. Fue el simbolismo de hacer de los países ABC, una sola voz con acción unificada de mediador.

Sobre el hecho, a un año de la mediación, el diario argentino *La Nación*, en una noticia del 1 de mayo de 1915 indicaba que el Secretario de Estado, Bryan *“publicó un informe relativo a las conferencias sobre mediación de Méjico, que celebraron en Niagara Falls, el verano pasado, los representantes de la Argentina, Chile y Brasil. En ese informe, Mr. Bryan elogia los tratados realizados por los mediadores, y declara que han sido de gran importancia en lo que se refiere a los asuntos panamericanos”*.¹

En un área vinculada, la constitución del bloque ABC debe ser vista como una acción dentro del marco amplio continental, donde EUA ya estaba erigido como la gran potencia. Endosarle a la firma del Pacto ABC un cariz crítico de la hegemonía de EUA, o la intención de una política regional alternativa al panamericanismo, sería un error. Las relaciones de Chile con EUA históricamente fueron relativamente estables. Asimismo, Brasil aspiraba a ser el interlocutor de América del Sur para con EUA, dadas también sus buenas relaciones y su mayor vínculo comercial. En tanto, es frecuente que se indique a Argentina como, de los tres, el país con peores relaciones con EUA. La filiación argentina a la influencia británica (y sus beneficios), antagonizó con EUA y su idea de panamericanismo, sin ver con buenos ojos su política. En razón de ello, trabó la firma del Pacto ABC, toda vez que lo interpretaba como legitimar a EUA. Sin embargo, en 1915 las relaciones mejoraron (con el cambio de mando).

Ejemplo de eso es una noticia que publicó *La Nación* referente al llamado de EUA a charlar con el Dr. Naón (plenipotenciario argentino en dicho país), sobre el ABC, frente a lo

1 Diario *La Nación*, 1 de mayo de 1915, pp. 8. Hemeroteca Biblioteca de La Plata, Argentina.

que él manifestó: *“con frases calurosas, que no le era posible ver un concurso de circunstancias que no sirvan a hacer de la República Argentina un país firmemente amigo de Estados Unidos”*² Sosteniendo esta misma línea, en el discurso del presidente argentino Victorino de la Plaza con motivo de la inauguración del período parlamentario, indicó: *“Con Estados Unidos hemos suscripto el convenio pacifista cuya negociación os anunciaba al inaugurar vuestro período anterior. Se trata de un nuevo tipo de convenciones internacionales ideado por el actual gobierno norteamericano, para evitar hasta donde sea posible toda solución de fuerza (...) Al firmarse el tratado por el plenipotenciario argentino, los de Brasil y Chile subscribieron otros semejantes”*³

De ese modo, se evidencian los concretos esfuerzos para una relación Argentina-EUA de buena fe, así como también la visión de EUA respecto del Pacto ABC. Sin embargo, el apoyo al Pacto ABC no era visión homogénea de toda América del Sur. Mientras Río Branco ya en 1908 tenía claro que era imposible un pacto de toda la región, pues veía que los países ABC eran los únicos en condiciones de formar un conjunto de poder efectivo, asociando un capital de fuerza más o menos equivalente. Así lo manifestaba en una nota al periódico argentino *El Diario* (Morales, 2008: 22). Países como Bolivia se sentían ofendidos frente a esta unión, como rescata el diario *La Nación*, de la editorial del diario boliviano *El Tiempo*: *“se muestra contraria a la unión naval del ABC (...) Termina dicho diario manifestando que si se rechaza a las demás naciones continentales y al mismo tiempo el ABC asume su tutela, habrá llegado el momento de pensar una entente entre Bolivia, Perú, Ecuador y Venezuela”*⁴

Los propios uruguayos tampoco veían con buenos ojos tal proceso, al menos desde un área del Congreso, en una mezcla de superioridad y de precaución frente a los países del ABC que buscasen endosarse un único rol de mediador con EUA: *“El diputado Herrera manifestó que el Uruguay debe prevenirse contra posibles actitudes (...) aunque se trate de establecer una política de acercamiento de Estados Unidos, no necesita el Uruguay del ABC, por hallarse en especiales condiciones de cordialidad con aquel Estado, y por otro lado marcha a la cabeza de los países suramericanos”*⁵

Mientras las críticas bolivianas y uruguayas hacían eco, desde Chile, Alejandro Álvarez en el *Diario Ilustrado*, indica *La Nación*, respondía: *“sería egoísta y fatal constituir un ABC como entidad absorbente, agresiva y preponderante en América del Sur. El programa para la visita de cancilleres no contiene ningún punto que pueda hacer sospechar altanería ni*

2 *Ibidem*, 2 de mayo, p. 6.

3 *Ibidem*, 11 de mayo, p. 5.

4 *Ibidem*, 14 de mayo, p. 9.

5 *Ibidem*, 16 de mayo, p. 7.

petulancia en estos países”⁶ En dicha línea, el diario chileno *El Mercurio*, en entrevista (que reproduce *La Nación*) al canciller Lauro Müller en la visita a Chile previa a la firma, indicó: “Interrogado respecto de los países menores, dijo que no había países mayores ni menores, sino naciones soberanas, las que manifestaron ser solidarias a la política [del ABC] actual, en los congresos panamericanos”⁷ Con esperanzas observaba el mismo diario cómo se estaba frente a un momento histórico, donde el Viejo Mundo decaía (por la guerra), para dar paso a América: “La construcción de este núcleo de acción diplomática y concorde de Estados Unidos, Brasil, Argentina y Chile, es el comienzo de una nueva vida internacional”⁸

En tal contexto se firmó en Buenos Aires el día martes 25 de mayo de 1915, el Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje entre Argentina, Brasil y Chile.⁹ Del texto destaca el concepto utilizado en su preámbulo, de “Comunidad de ideales e intereses”, el que denota cierto interés en proyectar el Pacto más allá de lo suscrito. Pero en sí mismo el documento era un tratado estándar, conocido como Tratado Bryan, al cual adherían muchos países americanos en la época. Esto demuestra la real sincronía que había entre los países ABC y EUA. Por otro lado, soterraba la misma intencionalidad de equilibrio de poder entre los tres países, solo que ahora, conscientes de hasta dónde podía llegar la carrera armamentista, la balanza se inclinaba a medios pacíficos. Aun así, es un texto que, si bien en su artículo tercero constituía una Comisión Permanente para estudiar y elaborar un informe, en caso de disputas entre cualquiera de las tres partes (disputas fuera del marco de tratados o arbitrajes previstos antes), en su artículo primero deja en claro que la prohibición de realizar actos hostiles sí se puede romper con posterioridad al informe. De hecho no establece que la resolución del informe sea vinculante. Y en su artículo sexto indica que si la Comisión no realiza el informe en el plazo establecido (un año, ampliable seis meses), los países recuperan libertad de acción.

Esto no se puede juzgar a la luz de cómo hoy se conciben los pactos de integración, por lo que una excesiva crítica en su contenido sería injusta. Asimismo, tampoco idealizarlo, pues se puede recordar cómo ya en 1907 circulaba la intención de un tratado de alianza de comercio, arbitraje obligatorio, demarcación de fronteras y navegación. Brasil lo ratificó pero fueron mezquinos los objetivos del Pacto ABC, en relación a su potencialidad, motivo por el cual Chile no lo ratificó en su parlamento, ya que esperaba más. Pero desde la otra arista, el Pacto no fue ratificado por la Cámara de Diputados argentina,

6 *Ibidem*, 8 de mayo, p. 8.

7 *Ibidem*, 19 de mayo, p. 9.

8 *Ibidem*, 3 de mayo, p. 7.

9 Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje. Martes 25 de mayo de 1915. Disponible en: http://es.wikisource.org/wiki/Pacto_ABC

justamente por todo lo contrario, por ser demasiado vinculante. Esa era la postura de los críticos como L. Tamini representante de la doctrina de “Destino Manifiesto” argentina: “¿Cómo atar las manos de esta nación tan nerviosa que cree en su porvenir, que con su admirable progreso ha ilustrado ya su nombre en el mundo?” (Heinsfeld, 2012: 18). Es lo que Rapoport rescata del propio Tamini: “firmado el ABC, que debiera escribirse con a. minúscula y B. y C. mayúscula, los dos amigos Chile y el Brasil, sabrían pesar sobre las ambiciones históricas de la Argentina, sobre sus veleidades de expansión política y sabrían reducirla en los momentos propicios á quantité negligeeable” (1998: 250). Aquella visión argentina, según Rapoport, era discordante, pues Brasil y Chile buscaban armonizar los intereses panamericanos con EUA, mientras los transandinos querían desligarse de la hegemonía de EUA arguyendo principios igualitarios.

Se aprecia que la postura argentina era nebulosa, pues después de celebrar una cena de honor entre los tres cancilleres en la embajada de EUA, y se enviaba un telegrama a Bryan, para que: “quiera V.E. transmitir al Excmo. Señor presidente Wilson, nuestros cordiales saludos en este momento de confraternidad panamericana”,¹⁰ al paso de De La Plaza por la presidencia, el mandato de Yrigoyen reactivó la tensa postura argentina con EUA, sindicando al Pacto como subsidiario de su hegemonía. Si bien el Pacto ABC no se ratificó, su espíritu no fracasó. El planteamiento de un equilibrio de poder regional entre sus tres países, se sostuvo de modo implícito. Las hipótesis de conflicto fueron secundarias frente a las intenciones de esas décadas, de revivir esta alianza tripartita.

PERÓN AL RESCATE DEL ABC

Originalmente, deslindado hacia el pragmatismo, el Pacto ABC representó una versión sudamericana del equilibrio de poder regional. La tradición de complementación entre ideales e intereses de Bolívar y San Martín no estuvo en el papel. Yrigoyen mismo criticó en su mandato al Pacto por excluir al resto de las naciones, refiriéndolo como argumento para truncar la proyección de la firma. Por otro lado, el Pacto ABC sí comprendió la dimensión geopolítica de esta alianza, siendo realista a la hora de sopesar, particularmente Río Branco, que para la época solo eran estos tres países los que, equilibrados, podían proyectar poder.

En la primera mitad de la década de 1950, en la región se intentaría rescatar parcialmente lo que cuarenta años antes quiso unir estas naciones. Juan Domingo Perón desde Argentina impulsaba una política que alcanzaba a toda América del Sur, no solo los países ABC, sin embargo entendía la capacidad de sentar primero una base desde dichos tres Estados, para su fortaleza geopolítica. “El plan de Perón es un pacto no sólo diplomático,

10 *Op. cit.*, 26 de mayo de 1915, p. 8.

sino una triple entente que implique una diplomacia común, complementación económica e integración política. Fin último: configurar un bloque bioceánico austral" (Godoy, 2006: 24).

Era una época que consolidó lo que se inició en 1914. Las dos guerras mundiales derribaron la preeminencia global de Europa e instalaron a EUA como hegemon hemisférico –opuesta a la URSS, su potencia antagónica. La primera bajo la doctrina del liberalismo capitalista, la segunda desde el comunismo. En consecuencia, América Latina debió ajustar su base económica. El mercado europeo inestable durante estas décadas apuntaló a modificar la matriz monoexportadora hacia la de Industria de Sustitución de Importaciones (ISI). En dicho contexto, Perón aspiró a constituir una Tercera Vía entre los dos bloques descritos. *"Se buscó terminar con el aislamiento regional para iniciar una política junto a la región para crear un núcleo de poder que permitiera negociar con más fuerza en la esfera mundial"* (Figari, 1997: 51).

Era una temprana versión de lo que Briceño denomina el Regionalismo Autonómico, estrategia políticoeconómica ISI desde bloques regionales de cooperación. Esta política, de influencia CEPAL, constaba en la mixtura de nacionalismo latinoamericano (primacía de industria y mercado interno, enfocado a mejoras sociales) con autonomía y reducir las dependencias regionales (Briceño, 2007: 21). Entre sus rasgos principales sobresalían los siguientes elementos:

- 1) Estado mantiene rol de conducción de la política de integración.
- 2) Integración comercial tendiente a un mercado común.
- 3) Esquema gradual de la integración regional.
- 4) Arreglos institucionales de rasgos supranacionales (Perrotta, 2013: 240).

La estrategia (e influencia CEPAL) de Perón para aspirar a consolidar su Tercera Vía, se evidencia en sus discursos: *"La República Argentina sola, no tiene unidad económica; Brasil solo, no tiene tampoco unidad económica; Chile solo tampoco tiene unidad económica, pero estos tres países unidos conforman quizá en el momento actual la unidad económica más extraordinaria del mundo entero, sobre todo para el futuro, porque toda esa inmensa disponibilidad [de materias primas] constituye su reserva (...) realizada esta unión, caerán en su órbita los demás países suramericanos"*¹¹

Al igual que Río Branco, Perón comprendía el estatus diferente que tenían los países ABC. Lo que diferencia a estos dos pensadores regionales, es que mientras el contexto del primero hacía que el Pacto fuese de equilibrio interno de poder en tiempos de ten-

11 El Proyecto ABC. Discurso de Juan Perón en la Escuela Nacional de Guerra. 11 de noviembre de 1953. En: GODOY, Pedro (2006). *Perón en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones NuestrAmérica, p. 91.

sas relaciones; el contexto del segundo era más favorable, pues se había dejado en el pasado la carrera armamentista, por lo que la unión ABC tenía para Perón, colocaba a la integración como un medio para proyectar el poder de los integrados en la escena internacional, frente a lo que él avizoraba, que eran futuras guerras económicas por materias primas de los países centrales contra los países periféricos.

Naturalmente, la pregunta es si acaso esta doctrina tuvo eco en los otros dos países a los que convocaba. La relación Argentina-Brasil, que mejoró bastante en esas décadas, permitió una convergencia de intereses para trabajar sobre tres proyectos: 1) crear una unión aduanera abierta y complementación industrial; 2) apertura de créditos; y 3) la gradual disminución del empleo de mezclas o sucedáneos de los insumos de alimentación (principalmente trigo y café) (Sosa, 1982: 9).

Incluso en 1941 firmaron un Tratado de Libre Comercio (TLC). Sin embargo, mucha de esta proyección se derrumbó con la Segunda Guerra Mundial, pues no hubo sincronía entre las políticas exteriores de ambos países. Mientras Argentina seguía una política exterior, más tarde descrita por Puig como autonomía heterodoxa que intentaba potenciar la capacidad decisional desde la otra vereda, *"cuando el conflicto mundial llegó a su fin, Brasil logró consolidar una alianza con la nación más poderosa del mundo que lo consideró el país clave del continente y merecedor por lo tanto de la ayuda económica que posibilitó sus primeros desarrollos siderúrgicos, de una privilegiada asistencia militar y de un apoyo político que superó todas las contingencias de la política nacional brasileña"* (Morales, 2008: 33).

Este panorama pretendía ser superado por Perón, mediante su cercanía con el presidente Getulio Vargas y su embajador Joao Lusardo. Pero Brasil estaba internamente convulsionado, a la vez que vinculado con EUA. Sin embargo el papel fundamental lo jugó Itamaraty, que como institución con autonomía gubernamental, al mando del canciller Joao Neves da Fontoura, se opuso tajantemente a que Vargas estrechase vínculos con los rioplatenses (Sosa, 1982: 11). De hecho, Perón mismo en 1953 ya asumía el retraso de su política de acercamiento hacia Brasil. En su discurso en la Escuela Nacional de Guerra, indicó que cuando Vargas llegó a la presidencia ya tenía un acuerdo de palabra que finalmente decidió postergar.

Cuán fidedignas fueron dichas palabras que Perón comenta sobre la carta de Vargas, es difícil de precisar. Vargas no se desmarcó de la línea de EUA, y no pudo concretar la postura integracionista, porque aquel discurso de Perón apagó el fuego con bencina para la crisis interna que sufría Vargas. La oposición (UDN brasileña) y Neves da Fontoura llegaron a acusarlos de *"conspirador contra los destinos del Brasil"* (Sosa, 1982: 11). La visión de esta tendencia era que Perón buscaba hegemonizar América del Sur, por lo que Brasil debía reforzar el liderazgo regional y fortalecerse como interlocutor con EUA.

“Fernandes, reemplazante de Neves, y muchos cuadros de Itamaraty, participaron de esa actitud. Y fue el propio Fernandes quien sostuvo que ‘Brasil no está interesado en la formación de un bloque patrocinado por Perón en reminiscencia del antiguo bloque del ABC. Ello llevó a que Dutra rechazara los créditos ofrecidos por Perón para planes de electrificación de Río Grande Do Sul y su propuesta de aprovechar conjuntamente el potencial hidroeléctrico de las cataratas de Iguazú” (Morales, 2008: 36).

Vargas y Lusardo estaban bastante cercados, y tal como dijo Perón, la estrategia de conciliación solo perjudicó al varguismo, poniéndolo en desventaja en su postura de consolidar un bloque austral de poder como el ABC. La razón no era una mala relación con Chile, sino más bien, la percepción de la oposición de Perón como amenaza. Neves da Fontoura jugó hábilmente sus piezas, hizo primar su visión y clausuró a Vargas de la oportunidad de hacer partícipe a Brasil de la Tercera Vía de autonomía regional. De este modo, prevalecieron las fuerzas políticas, militares y de prensa partidarias al nexo con EUA.

Fue la relación Argentina-Chile la que se fortificó en un marco de fuerzas ABC. La cercanía entre el presidente Ibáñez del Campo y Perón era sabida de antes que el primero asumiera su segundo mandato en 1952, por lo que no fue de extrañar el vínculo de ambos en materia regional. El Tratado de Unión Económica Argentino-Chileno del 8 de julio de 1953 fue el resultado (con evidentes características cepalinas). Aun así, el objetivo y visión geopolítica de ambos mandatarios era disímil. Perón defendía una Tercera Vía, de autonomía heterodoxa que implicaba disminuir la influencia de EUA sobre América del Sur. Ibáñez en tanto, si bien adhería a las teorías de la CEPAL, tenía una visión panamericana, que sin rendir vasallaje a EUA, lo que se tradujo en contactos con Estados de la esfera soviética, dimensionaba la importancia que la gran potencia tenía para la región sur: *“Ninguno de los países hermanos debe pensar que chilenos y argentinos pretendemos la hegemonía continental, sino que, por el contrario, nuestro Pacto debe entenderse como el primer eslabón práctico de la hermandad que une desde su origen a todas las repúblicas hispano-latinas del Nuevo Mundo. Tampoco puede interpretarse este Pacto como medio de poner vallas a un mejor entendimiento entre el norte y el sur de las Américas, sino como un anhelo de superación de dos naciones libres y soberanas, que buscan integrar sus esfuerzos en bien de la prosperidad común y en un elevado afán de que las relaciones interamericanas se desenvuelva en el plano de la mayor dignidad internacional y una más justa comprensión de los intereses de nuestros pueblos.”*¹²

Si bien Perón e Ibáñez tenían diferencias sobre el actuar continental y el vínculo con EUA, coincidían en la necesidad del fortalecimiento binacional y su ampliación a la re-

12 Habla el general Ibáñez. Discurso pronunciado en la cena de camaradería de las FFAA. 7 de julio de 1953. En: GODOY, Pedro, *op. cit.*, p. 79.

gión, teniendo como telón de fondo el cepalismo. En tanto, efectivamente la doctrina justicialista impulsaba la creación en toda la región de núcleos de trabajadores, sin embargo Ibáñez sobre el tema fue bastante medido en sus acciones. No es casual que haya designado canciller a un hombre fuerte del Partido Radical: Arturo Olavarría.

En política exterior, el lazo con Argentina distó de ser una adhesión completa a la doctrina trasandina. Olavarría fue claro el 23 de diciembre de 1952 frente al Congreso enfatizando: *"No estamos sumándonos, ni mucho menos propiciando una tercera posición en el campo internacional. Tenemos el sentido de las proporciones, pero, igualmente, el de las responsabilidades. Estamos junto a las democracias"*.¹³ En aquella ocasión, indicó que el gobierno de Ibáñez intentó explorar mercados y conectar acciones comerciales nuevas, y llegar a acuerdos de abastecimiento de materias primas para no salir perjudicados en la relación de precios con los productos industriales; para ello, las relaciones se enfatizarían en América Latina, Medio Oriente, África y Asia. La postura de Ibáñez no sería una tercera vía, pero su postura cerca del regionalismo (relativamente) autonómico de la CEPAL, implicaba acercarse a los países en vías de desarrollo. Lo anterior no implicaba en ciertos acuerdos con EUA, aunque sin someterse a toda la doctrina norteamericana para el área.

En materia de integración binacional trasandina, la necesidad del vínculo existía, aunque también hubo grandes discrepancias. Perón arribó a Chile en 1953 con un boceto del Acta que constaba de 68 puntos, donde concertaba temas económicos, políticos, culturales y militares (Godoy, 2006: 46). Pero en Chile nunca se planteó tal grado de integración. Ni radicales ni conservadores lo aprobarían. Estaban conspicuos respecto del justicialismo. En tanto, la opinión pública era desfavorable por miedos de amenaza a la soberanía. Ibáñez, consciente de la situación y acorde con su plan de gobierno de vinculación económica gradual hacia otras áreas, rechazó el acuerdo propuesto por Buenos Aires y en su lugar propuso un tratado acotado y conciso para ser aprobado por un Congreso hostil a la colaboración de Argentina, aun cuando sus productos cárnicos y agrícolas fuesen necesarios para el país. Fruto de ello, el tratado de 68 puntos pasó a 12, todos estrictamente económicos¹⁴.

El Acta de Santiago respondía a los intereses de ambos gobiernos en lo económico para crear una "cordillera libre". Su artículo segundo expresa las ideas de complementación económica (desarrollo de industrialización con capitales binacionales, concertación de

13 OLAVARRÍA Arturo (1962). *Chile entre dos Alessandri. Memorias políticas. Tomo II*. Santiago de Chile: Editorial Nascimento. Pp. 166.

14 Tratado de Unión Económica Argentino-Chilena. 8 de julio de 1953. Disponible en: <http://movimientoperonista.com/martacurone/ficheros/08-07-53%20Tratado%20de%20Uni%C3%B3n%20Econ%C3%B3mica%20con%20Chile.pdf>

planes económicos, etc.), supresión de gravámenes a exportación e importación, y libre tránsito de mercaderías (con un fortalecimiento ferroviario), entre otros. Además, preveía la creación de un organismo "supranacional" (muy en la línea de la CEPAL): la Comisión Nacional de la Unión Económica Argentino-Chilena. Pero el Acta fue muy criticada: *"no es nada más que el fundamento para generar otros. Es el testimonio del eclipse del influjo de Perón en Chile. El mismo ibañismo está ya marchito"* (Godoy, 2006: 48). Estas críticas, adolecen de desconocer el contexto y los postulados del regionalismo autonómico, donde primaba la arista económica, aunque inconscientemente, acertaba en la aseveración de declive. El desinterés provocado, tal vez, por la crítica oposición interna terminó por desahuciar el Acta de Santiago, dejándola en exacta situación en que terminó el Pacto ABC de 1915.

El primer intento de revitalizar la esencia del Pacto ABC terminó similar al pacto original. El intento de Perón por reeditar el proyecto de Río Branco estuvo marcado por el lado brasileño, por una oposición política interna que aprisionó a Vargas y frenó todo intento por acercarse a Argentina, prefiriendo el estatus de privilegio que significaba ser el interlocutor regional de EUA. Por el lado chileno, Ibáñez tenía fuerte oposición reacia a un acuerdo con Argentina, pero también su política exterior era diferente: no se oponía a EUA ni buscaba la Tercera Vía, solo impulsaba la compenetración económica binacional proyectable al resto de la región. En tanto, para 1955 Perón era derrocado quedando sus esfuerzos en política exterior pendientes.

Así de cara al nuevo ciclo internacional de poder de la posguerra, los países ABC eran disonantes sobre si aunar esfuerzos o no, sobre qué objetivos soterraban la integración, y cómo vincularse a EUA. El equilibrio de poder continental se terminó por inclinar sin apelaciones a favor de EUA, mientras el equilibrio regional era más complejo. El proyecto peronista necesitaba de Chile y Brasil y ambos Estados tenían lecturas distintas al líder del peronismo en política exterior. En tanto en Brasil, Itamaraty gracias a EUA, equilibraba a su favor a la región, frenando al justicialismo.

¿HAY POSIBILIDADES DE REVINCULAR A LOS PAÍSES ABC EN EL SIGLO XXI?

Habiéndose analizado dos episodios de la historia del siglo XX en América del Sur, con frecuencia referenciados para hablar de integración regional, se pueden rescatar dos continuidades: 1) la relevancia geopolítica que se le otorga a los países del ABC en su proyección de poder regional; y 2) en cincuenta años no se pudo consolidar nada. La revisión denota que las trabas no han sido responsabilidad única de la política de EUA, como lo demostró el primer intento ABC con su venia. Tampoco la culpabilidad puede caer en la política exterior argentina, pues si bien en el primero no estuvieron deci-

didados de participar, en el segundo fue todo lo contrario. Asimismo, se aprecia cómo mientras en 1915 el ABC tenía un cariz panamericano, en 1953 cambió hacia un perfil más vinculado con una integración autonómica en América del Sur. El cambio está dado por la visión de quien intenta liderar el esfuerzo ABC (primero Río Branco, luego Perón).

La Posguerra Fría trajo la oportunidad de revivir las intenciones del ABC. Pasadas las dictaduras y la violencia de la Doctrina de Seguridad Nacional en la región, el MERCOSUR fue una nueva apuesta para reconciliar a los adversarios históricos. Argentina y Brasil asumieron un compromiso con un horizonte común. Mientras Chile privilegió una política de aperturismo comercial bajo el signo del regionalismo abierto. De esta manera, el actor con salida al Pacífico, espacio clave en los primeros destellos de la futura pujanza asiática en el tablero mundial, se restó o más bien participó parcialmente del nuevo proyecto. El equilibrio regional se dividió. Por un lado aparecieron los países del Atlántico unidos en un organismo tendiente al relacionamiento interno de sus mercados, mientras los del Pacífico, poco a poco encaraban nuevos desafíos oceánicos y una mayor vinculación económica internacional con una política liberal extrarregional.

Lo anterior hasta que en 2008 fue estrenada la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), organización aglutinadora de todos los países de América del Sur. En este proceso el rol jugado por Brasil fue trascendental, sin olvidar el papel de Venezuela. Fue la unificación de las dos visiones de integración regional: la chavista –cercana a la idea que Perón tuvo en su momento respecto a pensar la integración como medio para mayores rangos de autonomía y poder; y la visión brasileña, desde Río Branco, tendiente a construir un puente de diálogo entre las dos Américas (donde Brasil esperaba ser guía de la relación), pero con un mayor énfasis regional reorientado bajo el liderazgo de Lula.

El MERCOSUR ha logrado proyectarse dentro de la región, al integrar a Venezuela y Bolivia (ratificación legislativa pendiente), y para UNASUR el tema clave es el económico. UNASUR logra reunir a todos los países bajo la idea de concertación política y de objetivos sociales y de seguridad, sin contenidos económicos excepto por la alusión a la cooperación y reducción de pobreza.

Chile ha fundado gran parte de su éxito macroeconómico en cultivar múltiples membresías y la participación en organizaciones multilaterales sin compromisos exclusivos y excluyentes. Desde 2011 es miembro de la Alianza del Pacífico (AP) junto con Colombia, México y Perú. El perfil de la AP es diverso a aquel del MERCOSUR, pues aboga por la liberalización de mercados y la prioridad comercial del Asia Pacífico. Esto alejó en cierto sentido a Chile de Argentina y Brasil, aunque sin olvidar la creciente incidencia china en las economías de estos. Sin embargo hacia fines de la primera década del siglo XXI el

cuadro regional exhibía cierta fragmentación económica; por un lado con el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y la Alianza del Pacífico.

Ante las diferencias de objetivos e intereses entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, se suele destacar su oposición. La Alianza del Pacífico aparece más pragmática en lo político, abierta en lo comercial y funcional a los intereses de Estados Unidos, desde el punto de vista de la geopolítica. Por su parte, el MERCOSUR se ha mostrado con cierto estancamiento –en la esfera comercial, por cuanto el denominado “MERCOSUR político” sigue avanzando con un sesgo ideológico, más bien proteccionista y contestatario respecto de Washington (Turzi, 2014: 79). Esta división puede verse también entre Estados mientras Chile, Colombia, Perú y México tienen acuerdos de libre comercio o de asociación con Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y con otros países de Asia Pacífico (región a la que en los últimos años han definido como estratégica). Los países del MERCOSUR priorizaron la integración más en clave política que económica (Unión de Naciones Suramericanas) sin destacar en la suscripción de acuerdos comerciales con Estados Unidos, Europa o Asia Pacífico como bloques (Bartesghi, 2014: 44).

De este modo, mientras el MERCOSUR sigue siendo una unión aduanera imperfecta, adherido al modelo clásico de integración funcionalista que contempla, entre otros elementos, la constitución de bloques de países contiguos, mientras que la Alianza del Pacífico exhibe una contigüidad geográfica relativa. Asimismo, el MERCOSUR es un proyecto cuyo núcleo es Brasil con Argentina en un papel relevante en un proyecto suramericano; mientras la Alianza del Pacífico tiene un horizonte latinoamericano con participación de miembros de la CAN, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) e incluso el NAFTA, con México en un papel prominente.

En ambas vertientes de la región –pacífica y atlántica–, los países implementaron distintas estrategias de inserción internacional, como proyección de sus distintos modelos de desarrollo. Estas divergencias se ven acentuadas por las disputas que se aprecian entre México y Brasil por alcanzar una situación de liderazgo regional. Esta disputa, junto con la decisión brasileña de promover marcos más flexibles de asociación regional, ha llevado a Brasilia a impulsar la UNASUR como una manera de favorecer una idea sudamericana de integración que aleje a Washington de los asuntos subregionales. De esta manera, las distinciones entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR formarían parte de ciertas vicisitudes por el liderazgo latinoamericano. Si bien ambos mecanismos no cuentan con un liderazgo definido e incontestado, lo cierto es que por sus dimensiones, el peso de México y Brasil respectivamente, resultan tanto incuestionables como relativamente equivalentes entre sí.

Una notable diferencia entre los dos bloques se aprecia en el terreno de la densidad institucional. El MERCOSUR ha desarrollado instituciones con espesor, aunque ello pue-

de explicarse por los años que han pasado desde su creación. En la misma línea, por ejemplo, cabe recordar que como mecanismo de integración, el MERCOSUR se planteó la creación de una unión aduanera (aunque no ha logrado perfeccionarla), cuestión que no ha estado entre los objetivos de la Alianza del Pacífico, instancia mucho menos densa desde el punto de vista institucional. La Alianza del Pacífico cuenta con una economía más abierta, lo que se evidencia al calcular el indicador de apertura comercial y los aranceles promedio de ambos procesos de integración.

Lo anterior comenzó a ser superado gradualmente. Uno de los principales postulados del segundo gobierno de Michelle Bachelet fue construir vínculos entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. El canciller Muñoz ha señalado sobre el particular que *“Chile valora la Alianza del Pacífico como esquema de integración económica y plataforma comercial de proyección colectiva a la región de Asia Pacífico; pero no compartirá pretensión alguna de concebir dicha alianza como un bloque ideológico excluyente o antagónico con otros proyectos de integración...Convergencia en la diversidad es la política que Chile buscará promover en América Latina. Es una opción que combina realismo y voluntad política de avanzar hacia una región más integrada y autónoma”* (Muñoz, 2014).

El canciller Muñoz planteó que la región discutiera la posibilidad de hacer converger dichos bloques, considerando el concepto de la Unión Europea de las “velocidades diferenciadas”. Ello permitiría que los países que estén en condiciones, y así lo deseen, puedan avanzar más rápido que los demás en el proceso de integración (Muñoz, 2014).

En dicho cuadro no se puede olvidar las reservas por parte de otros países de la región, como es el caso de Brasil, que vieron la Alianza como opuesta al MERCOSUR y a la UNASUR. Sin embargo, la aproximación entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR fue apuntalada por la relación argentino-chilena que a pesar de ciclos de *stop and go* (Lorenzini, 2013: 42), y de divergencias en las estrategias de inserción internacional y los modelos de desarrollo, supo preservar un espacio de diálogo (Aranda y Ovando, 2014). En la aproximación entre los bloques, Buenos Aires jugó un papel muy relevante destacando la generación de un clima político favorable al diálogo de distintas iniciativas regionales, propiciado por la presidenta argentina Cristina Fernández, durante la cumbre del MERCOSUR de julio de 2013. La presidenta Fernández defendió el fortalecimiento de la concertación regional con respeto a los diversos modelos e instrumentos económicos que cada Estado asume en su camino al desarrollo (Busso, 2014: 30). La declaración apuntó a la atenuación ideológica de los bloques para inclinarse a la aproximación más funcional a los intereses conjuntos.

Por su parte, la estrategia chilena frente a la convergencia ha consistido en asumir a la Alianza de una manera pragmática, a fin de hacerla coherente con los procesos impulsa-

dos por los países de la costa atlántica de América del Sur. Esta iniciativa va de la mano de un fuerte acercamiento hacia Brasil. Para Chile, el coloso suramericano resulta crucial para apuntalar la integración. Esta idea fue claramente expresada por el subsecretario de relaciones exteriores de Chile, Edgardo Riveros, durante el Coloquio Chile-Brasil, celebrado el 26 de agosto de 2014 en Sao Paulo. En la apertura del evento, Riveros planteó que *"Brasil tiene que asumir un rol de liderazgo. No en vano es la gran potencia latinoamericana. No en vano participa de los BRICS y el G-20. Por eso esperamos que desempeñe un liderazgo gravitante en la región"* (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014 a). A su vez Marco Aurelio García, señaló que prefería hablar del liderazgo hegemónico colectivo, siguiendo el lenguaje del barón de Río Branco, precisamente para aludir al pacto del ABC (Argentina, Brasil y Chile) de 1915 (Lainformación.com, 2014).

De esta manera, la Alianza del Pacífico cristaliza en un momento en que Brasil se compromete gradualmente con Estados extrarregionales e intereses globales, perdiendo el MERCOSUR su influencia relativa en la política exterior brasileña, en favor de un regionalismo multilateral pragmático –a la manera de la UNASUR– o, si se prefiere, fortaleciendo el regionalismo para favorecer un sistema multipolar, según la teorización de Samir Amin (2005).

A pesar de las señaladas diferencias –así como el hecho de que una y otra instancia responden a un liderazgo regional distinto (México en la Alianza y Brasil en el MERCOSUR)–, la oposición entre dichos procesos no es funcional a los intereses de la región. La inserción global de América Latina requiere de un accionar conjunto y pragmático. Como señala Mariano Turzi, *"la oposición entre MERCOSUR y AP [Alianza del Pacífico] es apresurada, intencionada y superficial. Modelos alternativos de integración no implican exclusiones y antinomias"* (Turzi, 2014: 82).

También se puede mencionar la coincidencia de origen ya que ambas instancias se crearon provistas del aperturismo económico liberal, bajo un modelo de regionalismo estratégico. A partir del nuevo siglo, el MERCOSUR agregó otros elementos sociales y de equidad, en consonancia con la rearticulación del modelo liberal democrático, en el que el componente liberal se subordina a la idea de soberanía popular de la democracia (Busso, 2014), bajo un regionalismo híbrido que supone elementos estratégicos, productivos y sociales (Briceño, 2013: 27). En consecuencia, el eje del MERCOSUR se desplazó hacia una posición revisionista del modelo de inserción liberal (Briceño, 2013: 24), mientras la Alianza del Pacífico preserva el predominio del regionalismo abierto en el terreno comercial, agregando otros temas como el consular, científico y medioambiental.

Si regresamos a la iniciativa chilena de impulsar una convivencia en la diversidad, resulta muy adecuada para responder a las necesidades e intereses de la región en materia de

desarrollo e inserción internacional. A fines de mayo de 2014, el canciller Muñoz planteó en la misma línea que *“no quisiéramos que la Alianza del Pacífico sea concebida como una suerte de bloque político excluyente, que se contraponga al Atlántico. Este no es el bloque de los librecambistas y eficientes, versus los estatistas ineficientes”* (El Mercurio, 30 mayo 2014). La convergencia, a juicio del ministro, podría explorarse, por ejemplo, en los ámbitos aduanero, turismo e integración cultural. En concordancia con lo anterior, en la declaración final de la reunión de la Alianza del Pacífico, a propuesta de Chile, se recogió la idea de ampliar el diálogo con los países del MERCOSUR.

Nuevamente la idea reapareció con la participación de la presidenta Bachelet en la IX Cumbre de la Alianza del Pacífico, celebrada en Nayarit hacia junio de 2014: *“más allá de las legítimas diferencias, es perfectamente posible alcanzar niveles de convergencia entre los países de la Alianza y el MERCOSUR... No solo es posible, es necesario”*, señaló al inicio del evento (El Mercurio, 20 junio 2014). Como resultado de la propuesta chilena, el 1 de noviembre de ese año se celebró en Cartagena de Indias una reunión conjunta de ambos bloques, con miras a avanzar en la armonización de dichas instancias. Al respecto, dando muestras de moderación, el canciller Muñoz señaló que *“hay que ser gradual, pragmático y complementario. No se trata de estimular una fusión de los bloques. No está en la agenda”* (El Mercurio, 2 noviembre 2014).

De esta manera, Chile formalizó la propuesta sobre la convergencia en la diversidad para concretar una reunión a nivel ministerial entre los cancilleres de AP y MERCOSUR. Propuesta que se hace realidad en noviembre del mismo año en Cartagena de Indias, donde coincidieron en que la realización del diálogo refleja la existencia de una comunidad de intereses en América Latina orientada a la promoción del desarrollo, el crecimiento económico y la búsqueda de un mayor bienestar para los ciudadanos.

Finalmente, hacia el 24 de noviembre de 2014, el gobierno chileno organizó en Santiago el seminario “Diálogo sobre integración regional: Alianza del Pacífico y MERCOSUR”, el que contó con la participación de altas autoridades políticas y económicas de la región. En su alocución, el canciller chileno señaló, entre otros aspectos, que el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico responden a modelos económicos y formas distintas de inserción en la economía, aunque ello no era óbice de dos componentes esenciales cuya convergencia gradual y pragmática otorgaría importantes beneficios a los países integrantes de cada uno de estos bloques (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014 b). El ministro subrayó la definición de una agenda corta para comenzar a trabajar en la convergencia de dichos proyectos, partiendo por los sectores menos complejos y fáciles de trabajar, como en el ámbito del intercambio de bienes culturales, ventanillas únicas y movilidad de personas. La apuesta era por una integración gradual y pragmática, dejando de lado por el momento el tema arancelario. En el fondo, se trataría de avanzar en la coherencia

e integración de ambos bloques, antes que de una fusión de los mismos. La apuesta respeta las diferencias en una especie de *Southfalia* suramericano.

En este contexto, las políticas de los países ABC carecen de tantas semejanzas como se esperaría, aun con la UNASUR de por medio. Brasil en el último tiempo, de la mano del PT en el poder, reestructuró su política exterior hacia una de “Geometría Variable”, dentro de la cual, Itamaraty “regionaliza” a Argentina, es decir: la clasifica como su gran foco en América del Sur, pero no como el país más importante de su agenda global. De hecho, a la plataforma regional, Brasil decididamente suma sus esfuerzos para tomar un asiento permanente en el CSNU y consolidar su estatus de potencia regional de proyección global. En dicha línea se entiende su participación en el BRICS, que le da gran preponderancia en el multipolarismo internacional. En tanto, mientras Brasil se escapa en importancia, Argentina en cierto momento péndulo hacia Venezuela, a la vez que su relación con Brasil se torna mayormente asimétrica. Por su parte, Chile busca fortalecerse como eje de la AP, a la vez que el resto de la región no le es tan favorable dada la estrategia boliviana de multilateralizar el litigio por soberanía marítima, cosa que hace que Chile sea más cauto en dicha escena. Desde esta panorámica, es posible ver que el equilibrio de poder de otrora, mutó hacia una forma difusa, más inclusiva, pero donde los países ABC van cada uno por su lado.

En ese foco es posible retomar la oportunidad y necesidad de una convergencia ABC. Existe un marcado movimiento del eje del sistema-mundo, del Atlántico al Pacífico, con las consiguientes oportunidades y desafíos que esto implica. En dicha dirección, los países ABC, a cien años del Pacto, siguen siendo el puntal de la región en cuanto a la imagen y proyección internacional que poseen. La fragmentación de bloques económicos en la región da la impresión de que sean antagónicos, de unos ser liberales frente a los proteccionistas. Tal impresión es errónea. Roberto Pradines, presidente de la Comisión MERCOSUR en la Cámara de Diputados de Argentina, en reunión con el exembajador chileno en Argentina (actual vocero de gobierno), Marcelo Díaz, indicó: *“se establecieron distintos objetivos para la integración, impulsando la competitividad como motor de crecimiento y desarrollo para pasar a ser una plataforma de articulación política de integración económica y comercial con proyección al mundo en especial al Asia del Pacífico (...) Chile debe ser el puente entre la alianza del Pacífico y Brasil”*¹⁵

En este punto hay que detenerse a analizar dos aspectos de la proyección ABC:

- 1) La integración intrarregional.
- 2) La proyección de dicha integración en lo global.

15 <http://www.parlamentario.com/noticia-75166.html> Revisado: 22.05.2015.

Sobre lo primero, pareciese existir un pleno convencimiento que la integración del siglo XXI es con todos los países. El regionalismo pos no concibe la integración selectiva, por lo que la repercusión que en la actualidad volviese a haber una reunión únicamente de los mandatarios ABC, en miras a planificar la proyección de América del Sur, sería más perjudicial que positiva, rememorando aquellas críticas que ya en 1915 Bolivia y Uruguay esbozaron sobre el Pacto ABC. A todas luces, el ABC debe ser visualizado dentro de la integración regional como conjunto. Sobre esta base, la región en su interior, requiere de una integración física: favorecer la infraestructura y conectividad.

Actualmente Brasil está negociando con Perú para, con capitales chinos, poder crear un corredor bioceánico.¹⁶ El plan para dicho corredor resulta de compleja realización, por el largo trayecto que planifica la cuantiosa inversión y el enorme daño ecológico que podría conllevar. La alternativa para aquel proyecto es el vínculo ABC. La conectividad entre Argentina y Brasil, por tierra, es de alta calidad, por lo que frente a aquel incluso peligroso recorrido de productos por la Amazonía hasta el norte peruano, la alternativa de transportar productos brasileños por tierra hasta Argentina, para luego utilizar la vasta red de ferrocarriles argentinos, hasta la geoestratégica ciudad de Mendoza y, finalmente, derivarlos hasta puertos chilenos, parece asomar como la mejor opción.

Lo anterior, en virtud que la frontera argentino-chilena es mucho más segura, los puertos chilenos (Valparaíso y San Antonio) son de alta categorización a nivel mundial y la distancia es mucho más breve por un paso bioceánico más austral. Además, Argentina y Chile, con el Tratado de Maipú de 2010, fortalecieron la complementación y proyección de un proceso binacional de integración física. Allí está el ejemplo del túnel binacional de Aguas Negras en fase de licitación, la duplicación de los pasos fronterizos de 13 a 26 para 2030, el túnel ferrocarrilero transandino central, el estudio para un túnel Las Leñas por Mendoza, y la rehabilitación del ferrocarril noroeste, que abre el paso a los puertos de Antofagasta y Mejillones para productos de toda América del Sur. Todas esas facilidades, hacen de un vínculo ABC, la mejor opción para el desarrollo regional.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, es necesario comprender que toda vinculación global requiere una integración productiva: dar mayor valor agregado a la canasta de exportación, pues remitirse a la venta de alimentos y materias primas se desaprovecha un gran potencial. La diversificación de la matriz productiva, en países que en su mayoría fundan en un producto sus exportaciones (Chile, cobre; Argentina, soja; Uruguay, soja; por nombrar ejemplos) es una amenaza que solo Brasil logra apenas sortear. En seguida está la cuestión de la complementación que apunta a que mientras Chile tiene

16 <http://www.cooperativa.cl/noticias/mundo/china/relaciones-exteriores/el-polemico-tren-atlantico-pacifico-que-chi-na-quiere-construir-en-sudamerica/2015-05-18/114655.html> Revisado: 22.05.2015.

los vínculos necesarios para una exitosa inserción a Asia Pacífico, pero no es un país tan abundante en recursos naturales, Argentina y Brasil tienen todo el potencial y riqueza en materias primas y alimentos, que Chile carece, pero su geografía atlántica les resta, por lo que la alianza de los países ABC (y el resto de la región) a partir de este proceso puede ser colectivamente beneficioso para todos si es planificado e implementado con proyección seria. La proyección geopolítica que se presenta entonces para el ABC es aún grande, y puede sortear las dificultades de las divergentes posturas económicas y de integración, con una estrategia que fomente complementariedad y consolide a América del Sur en el mundo.

CONCLUSIONES

Lo que permite apreciar este análisis sobre tres episodios históricos, es ver cómo se han articulado los procesos de integración respecto de los países del ABC. Retomando el enunciado de la introducción en torno a la interrogante: ¿Es posible sostener una línea de continuidad histórica entre la firma del Pacto ABC y el proceso de integración regional en América del Sur de la segunda década del siglo XXI? Sobre el postulado que *“si bien es cierto, mientras en el Pacto ABC preponderó la visión geopolítica del conflicto intrarregional, y actualmente la integración se funda en la cooperación, la línea de continuidad está dada por la intención de las partes en sostener un equilibrio de poder, frenando la consolidación de un solo país como hegemonía en América del Sur”*. Por consiguiente, las conclusiones a las que se puede llegar son las siguientes.

No ha existido un planteamiento único respecto de la integración en la región. Ha habido una dualidad sobre cómo afrontarla. Por un lado, una alianza regional con vinculación hacia el panamericanismo y el buen relacionamiento con EUA, y por otro, un regionalismo de características acotadas a América del Sur, más independiente de EUA, esperando una desvinculación de sus políticas continentales. Del primer tipo fue la idea original del Pacto ABC en 1915. Del segundo tipo fue el esbozo de regionalismo autonómico de la década de 1950, que era una mezcla de teorías cepalinas y la Tercera Vía del justicialismo. Más cercana a esta postura, el actual regionalismo pos, que prepondera en la región, aunque más heterodoxo, también se centra en la región sur, buscando incluso alternativas a la hegemonía de EUA para ser menos dependientes.

Se indicó en el tercer segmento que una de las continuidades de los dos procesos estudiados, era que no se consolidaban. Esto cambia en el siglo XXI (y finales del XX), con la concreción del MERCOSUR, y para el caso: de la UNASUR. Organismos capaces de aglutinar esfuerzos y dar una política con proyección. Pero la otra de las continuidades ahí expresadas sí termina siendo una permanencia: la relevancia geopolítica de los países ABC para la proyección regional es fundamental. Como se aprecia en aquel mismo seg-

mento, los desafíos del actual sistema-mundo enfocan hacia Asia Pacífico las oportunidades, ergo, los esfuerzos, por lo que la asociación ABC sería un puntal para dar éxito a la inserción de América del Sur en la escena internacional.

Respecto de la hipótesis inicial, la respuesta no es tan clara como gustaría. El equilibrio de poder regional del ABC efectivamente ha frenado que uno de los tres países se establezca como hegemón regional, sin embargo en la actualidad más que en el pasado, es posible determinar que por su política exterior proyectiva, Brasil sí ha dado saltos cualitativos hacia la escena mundial, y su liderazgo, aunque no hegemónico, se ha posicionado como *primus inter pares*, de manera concisa. Asimismo, el equilibrio de poder que antes pasaba por los países ABC, hoy también pasa por otros, como es el caso de la Venezuela chavista, actor que antes no tenía tal preponderancia en materia de integración. En dicha línea, la inclusión de todos los países de la región, es una forma de fortalecer la visión colectiva y que da total legitimidad al actuar de los organismos. Del equilibrio de poder en las Américas, 1915 recién veía la fuerza de EUA en lo global, y para 1953 ya su hegemonía hemisférica era incuestionable, mientras que el siglo XXI ha mostrado que, aunque con moderación, la región sur ha obtenido mayor grado de autonomía en su actuar, dado el contexto tendiente a la multipolaridad. Aunque dentro de dicho juego, el ABC parece bastante más disperso de lo que estuvo antes, y parece asomar dentro de la unidad, varios focos de divergencias. Pero la oportunidad histórica que se presenta en un sistema-mundo en transición, no da pie para que la región continúe fragmentada si quiere surgir. Allí, los países ABC debiesen volver su agenda hacia la convergencia para proyectar la consolidación de la integración regional.

Más que preguntarse si es posible la convergencia en la integración regional, debe reflexionarse sobre este proceso como una necesidad. Pese a las diferencias existentes, el mundo actual exige pragmatismo en las conductas de los variados actores internacionales y transnacionales. Los países, y sus conductores de política exterior, deben concebir una región plural y diversa, con un marco regional multilateral en el que se puedan expresar diferencias y afinidades en variadas temáticas, en virtud de los diversos foros existentes. Es que, pese a las divergencias que se aprecian entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, ello no implica que los miembros de dichas instancias no puedan ponerse de acuerdo en ciertos temas con el objeto de proyectar a la región en el ámbito internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, Samir (2005). *Más allá del capitalismo senil. Por un siglo XXI no norteamericano*, Buenos Aires, Paidós.
- BARTESAGHI, Ignacio (2014). "El MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, ¿más diferencias que coincidencias?", *Mundo Asia Pacífico*, Vol. 3, Nº 1, 43-56. Disponible en <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/map/article/view/2481/2370> Recuperado en septiembre de 2014.
- BRICEÑO, José (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida: Universidad de los Andes.
- BRICEÑO, José (2013). "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional de América Latina", *Estudios Internacionales*, Nº 175, 9-39, Santiago de Chile.
- BUSSO, Anabella (2014). "Los vaivenes de la Política Exterior Argentina re-democratizada (1983-2013). Los impactos de los condicionantes internos", *Estudios Internacionales*, Nº 177, 9-33, Santiago de Chile.
- CASTEDO, Leopoldo (1999). *Chile: Vida y muerte de la República Parlamentaria (De Balmaceda a Alessandri)*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.
- DALLANEGRA, Luis (1998). *El Orden Mundial del Siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad.
- DALPONTE, Bruno & MARINKEFF, Carolina (2009). "La relevancia estratégica del vínculo ABC en la política exterior argentina". *CAEI Working Paper*, Nº 17.
- ETCHEPAREBORA, Roberto (1978). *Historia de las Relaciones Internacionales Argentina*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- FERNANDEZ, Juan José (2003). "El Pacto del A.B.C.". *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, Nº 112. Pp. 67-96.
- FIGARI, Guillermo (1997). *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Buenos Aires: Memphis.
- GODOY, Pedro (2006). *Perón en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones NuestrAmérica.
- HEINSFELD, Adelar (2012). "Rio Branco e as relacoes do Brasil e Chile no âmbito da proposta do Pacto ABC (1915)". *História: Debates e Tendências*, Vol. 12, Nº 1. Pp. 11-21.
- LORENZINI, María Elena (2013). "Las relaciones argentino-chilenas 2008-2011 ¿Realidad o ficción de la Alianza Estratégica?", *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 13 (1), 39-64; Santiago de Chile.
- MORALES, Pablo (2008). *ABC: un modelo de poder regional inconcluso*. La Plata: Serie: Tesis Nº 16, Ediciones IRI.
- MORGENTHAU, Hans (1985). *Política entre las naciones*. Buenos Aires: GEL.
- OTERO, Delia (1998). "Panamericanismo y bloques regionales. La mediación ABC en el conflicto mexicano-estadounidense". *Años 90*, Nº 10. Pp. 59-75.
- ORSO, Javier (2009). "El clivaje cooperación-conflicto en el Tratado ABC de 1915 y la incidencia del clima de ideas de los líderes argentinos del Centenario". *Historia Regional*, Vol. 22, Nº 27. Pp. 129-142.
- PERROTTA, Daniela (2013). "La integración regional como objetivo de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales". En: Llenderozas, Elsa (coordinadora). *Relaciones Internacionales: Teorías y Debates*. Buenos Aires: EUDEBA.

RAPOPORT, Mario (1998). "Os países do Cone Sul e as grandes potencias". En: Cervo, Amado & Rapoport, Mario (Org). *História do ConeSul*. Brasília: Ed. UnB.

SANAHUJA, José (2008). "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal". En: Martínez, L; Peña, L & Vásquez M. (Eds). *Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES.

TURZI, M. (2014). "Asia y la ¿(des) integración latinoamericana?", *Nueva Sociedad*; N° 250, 78-87, Buenos Aires.

SOSA, Alberto (1982). "Argentina, Brasil y Chile (ABC): Peronismo y Unidad Latinoamericana". Disponible en: <http://www.amersur.org/Integ/ARGENTINA-BRASIL-Y-CHILE-ABC-PERONISMO-Y-UNIDAD-LATINOAMERICANA.pdf>

FUENTES

Diario *La Nación*. Ediciones del 1, 2, 3, 8, 11, 14, 16, 19, 20, 24 y 26 de mayo 1915. Disponibles en la hemeroteca de la Biblioteca Pública de La Plata, Argentina.

El Proyecto ABC. Discurso de Juan Perón en la Escuela Nacional de Guerra. 11 de noviembre de 1953. En: GODOY, Pedro (2006). *Perón en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones NuestrAmérica. Pp. 81-100.

Habla el general Ibáñez. Discurso pronunciado en la cena de camaradería de las FF.AA. 7 de julio de 1953. En: GODOY, Pedro (2006). *Perón en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones NuestrAmérica. Pp. 75-80.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2010). *Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile*, Santiago, Gobierno de Chile.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2014 a). "Subsecretario Edgardo Riveros subrayó necesidad de liderazgo brasileño en fortalecimiento de integración regional, en Coloquio Chile-Brasil en Sao Paulo". Disponible en <http://www.minrel.gob.cl/subsecretario-edgardo-riveros-subrayo-necesidad-de-liderazgo-brasileno-en-fortalecimiento-de-integracion-regional-en-coloquio-chile-brasil-en-sao-paulo/minrel/2014-08-26/180202.html> Recuperado en septiembre de 2014.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2014 b). "Cancilleres y Ministros de la Alianza del Pacífico y MERCOSUR se juntaron en Santiago para dialogar sobre la integración regional". Disponible en <http://www.minrel.gov.cl/cancilleres-y-ministros-de-la-alianza-pacifico-y-mercosur-se-juntaron-en-santiago-para-dialogar-sobre-la-integracion-regional/minrel/2014-11-24/141939.html> Recuperado en diciembre de 2014.

OLAVARRÍA, Arturo (1962). *Chile entre dos Alessandri. Memorias políticas. Tomo II*. Santiago de Chile: Editorial Nascimento.

Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje. Martes 25 de mayo de 1915. Disponible en: http://es.wikisource.org/wiki/Pacto_ABC

Tratado de Unión Económica Argentino-Chilena. 8 de julio de 1953. Disponible en: <http://movimientoperonista.com/martacurone/ficheros/08-07-53%20Tratado%20de%20Uni%C3%B3n%20Econ%C3%B3mica%20con%20Chile.pdf>

RÍO BRANCO, LOS TRATADOS DE ABC Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA POTENCIA CORDIAL

Carlos Eduardo Vidigal*

"América del Sur, digno sea de ser mencionado, en passant, y sin aplicarse a Chile, no tuvo todavía un historiador; no existe esbozo crítico completo de su existencia política; nadie extrajo todavía del vasto material enterrado en sus capitales lejanas un arcabuzo de historia".

Joaquim Nabuco, 1895

INTRODUCCIÓN

Conocido como Pacto del ABC, el acuerdo firmado entre Argentina, Brasil y Chile en 1915 ha sido interpretado por la historiografía brasileña como un *détente* o, en el lenguaje del propio acuerdo, como un tratado de solución pacífica de controversia. Negociado inicialmente durante la gestión de José María da Silva Paranhos Júnior (1902-1912), el barón de Río Branco, tomó un primer formato en 1909, a partir de un proyecto de tratado de cordial inteligencia política y de arbitramiento entre las repúblicas de Argentina, Brasil y Chile. Este fue redactado por el propio Río Branco a partir de una minuta de "Pacto de cordial inteligencia", recibida de las manos del diplomático chileno Puga Borne (CONDURU, 1998, anexos, pp. VII-XI). En 1915, ya en el contexto de la Primera Guerra Mundial, fue firmado el Tratado de Solución Pacífica de Controversias entre el ABC, en Buenos Aires, teniendo por objetivo principal la solución de controversias entre las tres partes contratantes por vía diplomática, sin la sumisión de las mismas al arbitrio.

Desde la perspectiva brasileña, los entendimientos entre los tres países marcaron la superación de una fase de tensión y desavenencias entre Brasil y Argentina, representada por las escaramuzas entre Río Branco y Estanisláo Zeballos, y el inicio de un diálogo bilateral Brasil-Argentina más fluido, el que había sido delineado por Roca y Campos Salles, cuando ocurrió la visita del presidente argentino a Brasil en 1902.

La presencia de Chile, fundamental para la promoción de la paz y el equilibrio al sur del continente, no siempre recibió la atención debida por parte de la intelectualidad brasileña. En un contexto internacional de inestabilidad y transición de la hegemonía europea

* Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor del Departamento de Historia y Coordinador del Núcleo de Estudios del Mercosur (NEM), Universidad de Brasília (UnB). cvidigal@gmail.com

hacia la norteamericana, Río Branco procuraba situar a Brasil como un aliado preferencial de Washington y promover la paz en el sur del subcontinente, reposicionando así al país en sus relaciones sudamericanas.

Entre los estudiosos que se dedicaron al período y tema específico, destacan Clodoaldo Bueno, Guilherme Frazão Conduru, Moniz Bandeira y Rubens Ricupero, entre otros. Para Clodoaldo Bueno, si el proyecto de 1909 estaba esencialmente vinculado al contexto internacional de la época y las concepciones geopolíticas de Río Branco, el Tratado de 1915 debe ser comprendido en el contexto de los cambios ocurridos en el escenario internacional, relacionados con la crisis de la Era de los Imperios y la ascensión de Estados Unidos (BUENO, 2002: 363; 2003: 441-448). El tratado de ABC era parte de un proyecto de Río Branco para América del Sur, fundado en premisas de naturaleza geopolítica, envolviendo la preservación de la paz en el entorno sudamericano, la adopción de acciones para evitar el surgimiento de hegemonías y el favorecimiento de la consolidación del *status quo* territorial en la región.

Rubens Ricupero evaluó el tratado en un sentido semejante al de Bueno, sin indicar, no obstante, la existencia de una iniciativa deliberada de construirse en América del Sur un espacio de influencia compartida. Desde la visión de Ricupero, el proyecto de 1909 había sido pautado en función de la superación de las cuestiones de los límites territoriales del país, lo que había permitido a Río Branco “construir el mapa de Brasil”, otorgándole la posibilidad de “contribuir para la unión y la amistad entre los países sudamericanos” (RICUPERO, 2013: 420). Ricupero atribuye, al analizar las contribuciones de Río Branco para el pensamiento diplomático brasileño, mayor importancia al proyecto de 1909 que al Tratado de 1915: “se trataba, por lo tanto, de crear en el subsistema del Cono Sur un equivalente regional al Concerto de las Grandes Potencias en Europa. No se pretendía nada de más ambicioso como vendría a ser en nuestros días la UNASUR” (p. 421).

Bueno y Ricupero coincidieron en la interpretación de que tanto el proyecto de 1909 como el Tratado de 1915 convenían a los tres países y no representaron, en ningún momento, una amenaza a Washington. Moniz Bandeira, por otro lado, consideraba el documento de 1909 la demostración del interés de Argentina, Brasil y Chile, al enfatizar la seguridad interna, de crear un contrapunto a la presencia norteamericana en América del Sur. Esa cooperación en caso de insurrección interna podría ser interpretada como la creación de una esfera propia de defensa, sin intervenciones externas. Ya el tratado de 1915, reconocía el propio Moniz Bandeira, no implicaba ninguna obligación de alianza o cláusula que previese cooperación militar ofensiva o defensiva (BANDEIRA, 1973: 179-180). Para Conduru, la opinión de Moniz Bandeira, que ve en el tratado de 1915 una forma de resistencia al avance del imperialismo, no encuentra fundamento en el texto del tratado ni en la literatura (CONDURU, 1998: 78).

El debate sobre el Tratado de 1915 fue sintetizado por Conduru en dos cuestiones:

- a) ¿El ABC tendría una connotación antinorteamericana?
- b) ¿El ABC representaría una tentativa de hegemonía colectiva sobre el subsistema sudamericano?

La primera cuestión fue respondida en función de las contribuciones de Bueno y de Ricupero, así como el recurso a un principio de la política exterior brasileña de la época del Imperio, según la cual Brasil no debería participar en ninguna alianza contra Estados Unidos. En cuanto a la hegemonía compartida en América del Sur, Conduru recurre a la conceptualización de Martin Wight y Adam Watson, para reflexionar y discutir si las potencias regionales sudamericanas (Argentina, Brasil y Chile) construyeron una hegemonía colectiva.

Desde su perspectiva, no se sostiene la hipótesis de la hegemonía colectiva, pues el Tratado de 1915 apenas complementaba los tratados bilaterales de arbitrio. No obstante, sería plausible la hipótesis de una hegemonía compartida, ya que al ABC le cabría desempeñar el papel de garante del orden en la región.

A la luz de la producción historiográfica aquí resumida, y de las cuestiones relativas a la geopolítica sudamericana e interamericana en general, se puede indagar por qué fue posible, en la primera década del siglo XX, se crean las bases que propiciaron el proyecto de 1909 y el Tratado de 1915.

El presente artículo, sin la pretensión de agotar el tema, propone posibles respuestas a la cuestión antes mencionada, cotejando los intereses internos e internacionales de Brasil en el contexto de la época, así como con los intereses de Buenos Aires y Santiago. Para ello, otro actor se presenta como fundamental en el análisis, Estados Unidos y su política de posicionamiento en el continente americano.

Las hipótesis que guiaron la reflexión pueden ser sintetizadas en tres proposiciones:

- a) No hubo cambio substancial en la posición diplomática brasileña, a lo largo del siglo XIX para el XX, en lo que se refiere a las relaciones con Argentina y Chile.
- b) El ABC, desde la perspectiva brasileña, debe ser comprendido en el contexto de la emergencia de Estados Unidos como nuevo *hegemon*, y del esfuerzo brasileño en el sentido de crear un contrapunto a la presencia argentina en el Cono Sur.
- c) El Tratado de 1915 fue una respuesta más a las circunstancias de la guerra que un desdoblamiento natural de la política de Río Branco.

El desarrollo de esas hipótesis se dará por medio de cuatro argumentos: la diferenciación entre el proyecto de 1909 y el Tratado de 1915; la retomada de aspectos históricos de las relaciones de Brasil con Argentina y Chile; la evaluación de la importancia de los temas geopolíticos en la política exterior brasileña del período; y el proyecto sudamericano de Brasil, construido en aquel momento con el sentido de la creación de una potencia cordial.

1. EL PROYECTO DE 1909 Y EL TRATADO DE 1915

¿Sería adecuado, como ha sido común en el análisis del tema, analizar el proyecto de 1909 y el Tratado de 1915 como una continuidad? Las contribuciones de la historiografía brasileña sobre las relaciones internacionales sugieren que no, pues los dos instrumentos presentaban diferencias sustanciales, además del hecho de que solamente el segundo pudo haber tenido mayor repercusión en el punto de vista político-administrativo. El proyecto de 1909 revelaba la intención de Río Branco, expresada en años anteriores, de promover la aproximación de los tres países, con el objetivo de crear reglas y procedimientos en defensa de la paz y de la estabilidad de sus regímenes políticos, lo que favorecería, indirectamente, la posición política del ABC en una coyuntura internacional delicada. En 1915, el tratado de cordial inteligencia abogaba por la promoción de la paz y consolidación de la amistad entre los contratantes, complementando los tratados bilaterales de arbitrio ya firmados por los tres países entre sí. En suma, *“dos momentos, dos proyectos”* (CONDURU, 1998: 59).

El proyecto de Pacto ABC establecía la intención de Argentina, Brasil y Chile de proceder de mutuo acuerdo en las cuestiones relacionadas a sus intereses y aspiraciones comunes, como las acciones para asegurar la paz y estimular el progreso en América del Sur. De este modo, se comprometerían *“a someter al arbitrio los desacuerdos de cualquier naturaleza que ocurran entre ellas y que no hayan podido resolverse por la vía diplomática, siempre que tales cuestiones no estuviesen involucradas con sus intereses vitales, la independencia, la soberanía o la honra de los Estados Contratantes”* (Artigo 2, ápod GARCÍA, 2008: 367).

Los tres países seguían la tradición establecida en el siglo XIX, con el advenimiento de la *Sociedad Internacional Europea* (WATSON, 1992), con sus reglas y padrones de conducta volcados para el gerenciamiento jurídico y político del orden internacional. Como ocurría con las grandes potencias en el inicio del siglo XX, buscaban, por medio de la elaboración de tratados, la preservación de la paz.

Sin embargo, el documento de 1909 incluía otros tres aspectos que lo diferenciarían de otros instrumentos diplomáticos de la época:

- a) Ante la ausencia de acuerdo diplomático entre las partes, la cuestión en litigio sería obligatoriamente sometida al arbitrio del Consejo Federal Suizo (Artigo 4).
- b) En el caso de insurrección contra el gobierno de una de las tres repúblicas contratantes, las otras no podrían consentir con ninguna especie de comercio con los insurgentes y deberían desarmar e impedir que dichos insurgentes, en caso que ingresasen en su territorio, desarrollaran actividades políticas (Artigo 10).
- c) En el caso de perturbación del orden público, insurrección política o levantamiento militar en país fronterizo con alguna de las repúblicas contratantes, deberían ser asentadas medidas en el sentido de la adopción de acciones comunes en las fronteras (Artigo 11).

Aunque el resumen de los artículos citados no haya seguido el texto original rigurosamente, esos dispositivos pueden ser interpretados como un ejercicio de hegemonía compartida, tal como fue postulado por Conduru.

Las condiciones en que la propuesta de Río Branco fue producida suscitan otras cuestiones. Puga Borne, excanciller chileno, en su condición de enviado extraordinario, entregó al canciller brasileño a mediados de febrero de 1909, una versión preliminar de un tratado político entre “las tres más prósperas naciones de América del Sur” (VIANA FILHO, 1983: 435). En el día 21 de aquel mes, Río Branco presentó la minuta de un “tratado de cordial inteligencia” a Puga Burne, que debería ser sometido a Argentina. Sin embargo, el ambiente político regional no favorecía el proseguimiento de un tratado de aquella naturaleza y las negociaciones fueron abandonadas en 1909. Como afirma Conduru, *“la rivalidad por el liderazgo regional superó la voluntad de conciliación”* (1998: 60).

No es el caso de abordar aquí –lo que escaparía al propósito del artículo– las disensiones entre Argentina y Brasil en torno al comercio bilateral, de la cuestión aduanera, la disputa naval o del telegrama N° 9, asuntos ampliamente abordados, como en los clásicos de Álvaro Lins y de Viana Filho, o en las reinterpretaciones de Bueno o Ricupero. Esas disensiones eran suficientes para que Argentina observara la propuesta de concertación entre el ABC con desconfianza, aunque también preocupaba a sectores diplomáticos de Buenos Aires, la visión de mundo y concepciones de Río Branco.

Río Branco, siempre que era posible, buscaba diferenciar a Brasil del grupo latinoamericano de naciones, en general identificados con crisis políticas e insolvencia financiera, percepción que se extendería en la diplomacia brasileña en las décadas siguientes. Monarquista, entre los antiguos recelos de Río Branco estaba el hecho que Brasil representase *“(...) el triste papel de Venezuela, de México, de Colombia y todas esas ridículas Repúbli-*

cas hispanoamericanas que quisieran imitar a Estados Unidos de América, sin recordar que hispanoamericanos o portugueses -americanos no son ingleses" (ápu**d** BUENO, 2002: 359). En esa carta de Río Branco al barón Homem de Mello, probablemente escrita en 1887, existe una preocupación sobre la estabilidad política regional, de donde también se desprende una diferencia substancial de Brasil en relación a los vecinos: un país estable, de grandes dimensiones, algo aristocrático, capaz de desempeñar el papel de medidor de la política internacional sudamericana.

La propuesta de 1909, por lo tanto, puede ser interpretada como un ejercicio de hegemonía compartida, no obstante tal vez sea más apropiado leerla como un proyecto brasileño de primacía en América del Sur, como ya fue sugerido por Clodoaldo Bueno. La política externa brasileña bajo Río Branco, en relación a Argentina y La Plata, representaba la búsqueda del equilibrio en América del Sur y el deseo de mantener con Argentina y Chile una política de cordial inteligencia, pero esa es una interpretación brasileña generosa con el quehacer diplomático del país. Aunque la economía brasileña y la marina estuviesen en desventaja en relación a Argentina, la dimensión territorial del país, las fronteras con la casi totalidad de los países sudamericanos y los lazos económicos y políticos con Estados Unidos favorecían la política de Río de Janeiro. Con el tiempo, en caso de que fuese alcanzada la cordial inteligencia con argentinos y chilenos, esas condiciones fortalecerían a Brasil en el contexto sudamericano.

El Tratado de 1915 contó con una nueva coyuntura, tanto en el plano internacional como en las Américas. La guerra colocó a la mayoría de las sociedades de los países latinoamericanos en sintonía con Estados Unidos y a favor de la colaboración con su esfuerzo de guerra. Las relaciones Brasil-Argentina, por otro lado, habían pasado por un proceso de distensión, al iniciarse la segunda década del siglo XX. La visita del canciller brasileño, Lauro Müller a la Argentina, en 1915, marcó la cumbre de la cordialidad entre las dos principales naciones platinas y siguió en el contexto de la mediación del ABC, surgida en consecuencia de las dificultades en las relaciones entre Estados Unidos y México. El 25 de mayo, en Buenos Aires, los cancilleres de Argentina, Brasil y Chile –respectivamente José Luis Murature, Müller y Alejandro Lira, firmaron el Tratado del ABC.

El Tratado de 1915, como fue observado anteriormente, complementaba tratados bilaterales anteriores: el Tratado de Arbitrio entre Brasil y Chile (18/05/1899), entre la República Argentina y Chile (28/05/1902), y entre la República Argentina y Brasil (07/09/1905). Ese tratado, que según García no fue ratificado por el Congreso brasileño (2008: 376), perfeccionaba las reglas de solución de controversias, pero no creaba ninguna alianza militar, ofensiva o defensiva. Según la visión de Bueno, el Tratado del ABC de 1915 no presentó nada de especial con relación al tratado pacifista que Brasil había firmado con Estados Unidos. Era menor que las propuestas formuladas entre 1907 y 1909, no tenía

alcance regional y no preveía alianza militar, equivalencia naval o cooperación antiinsurreccional (2003: 443).

Además, identificó cierta continuidad en términos de ideas, relacionando las concepciones de Río Branco y de Sáez Peña con el Tratado de 1915, pero considera que las naciones del Cono Sur parecían seguir el modismo de entonces, que era demostrar disposición para la paz, apartando a la región del conflicto en Europa. No obstante, según Bueno, diferentes interpretaciones surgieron en su momento, revelando que no se trataba apenas de un acontecimiento superficial. En Argentina existía la percepción de que el tratado crearía límites a su política exterior. En Brasil, Pandiá Calógeras clasificó el tratado como un “desastre”, tanto por el hecho de que ya existen tres tratados que cubrían las necesidades del ABC, como por el hecho de que esa iniciativa levantase sospechas de países vecinos, como Perú y Bolivia (p. 447).

En verdad, el tratado del ABC revelaba no solamente la intención de diferenciar a América del Sur de los escenarios de la Primera Guerra Mundial, como revelaban –directa o indirectamente– los designios de Argentina, Brasil y Chile en relación a la geopolítica regional. Aunque los cambios políticos ocurridos en las décadas anteriores, en los tres países, hubiesen modificado el perfil de América del Sur, en materia de política exterior todavía era posible identificar valores y percepciones del período posterior a la Guerra del Paraguay. Las fuerzas profundas de la geopolítica regional disputaban, en el inicio del siglo XX, el espacio de las políticas exteriores del ABC.

2. RÍO BRANCO Y LA HERENCIA DEL IMPERIO

El proyecto de aproximación diplomática entre Argentina, Brasil y Chile, tal como fue concebido por Río Branco se debió esencialmente a la coyuntura del inicio del siglo XX. Sin embargo, algunos de sus aspectos remontan a la política exterior del Imperio y la afirmación de los intereses brasileños en América del Sur, así como las trayectorias de Argentina y Chile en la política regional. Los cambios geopolíticos ocurridos entre la caída de Juan Manuel De Rosas, el caudillo argentino, en 1852, y las guerras del Paraguay (1864-1870) y del Pacífico (1879-1883), reconfiguraron el equilibrio de fuerzas en América del Sur, favoreciendo el diálogo entre las tres potencias del sur, aunque por diferentes razones. Disensos puntuales eran parte de la nueva correlación de fuerzas, lo que quedó claro en las divergencias entre Buenos Aires y Río de Janeiro, en la primera década del siglo XX.

A favor del equilibrio estaba el interés argentino en mantener la paz en la región, prerequisite para su influencia en relación a los vecinos hispánicos y para el buen funcionamiento de sus negocios con Europa; los deseos brasileños en ese mismo sentido, para

garantizar el libre acceso a la cuenca del Plata, una de las razones del involucramiento en la Guerra del Paraguay, y para asegurar el comercio con los vecinos platenses; y la necesidad de Chile de mantener un diálogo fluido con Argentina y Brasil, considerando los efectos negativos de la Guerra del Pacífico para sus relaciones con Bolivia y Perú. Simultáneamente, Buenos Aires y Río de Janeiro tenían en Santiago un *tertium* para eventuales desavenencias en el plano bilateral. Intereses y percepciones más antiguas también eran parte del paisaje geopolítico regional, con énfasis en el caso brasileño y en el papel de Río Branco, objetivo esencial del presente artículo.

Río Branco fue el heredero más legítimo de la política exterior del Imperio, formulada por hombres como Paulino José Soares de Sousa (visconde de Uruguay), Duarte da Ponte Ribeiro, Honório Hermeto Carneiro Leão (marqués de Paraná), y José Maria da Silva Paranhos (visconde de Río Branco), su padre. Esos exponentes de la política y de la diplomacia del Imperio definieron las líneas generales de la política exterior brasileña, incluyendo la política platense, la relación con potencias extranjeras, definición de los límites territoriales, navegación fluvial y comercio internacional. En relación al Plata, la diplomacia transitó, durante el Imperio, en particular a partir de la década de 1840, de una política preventiva frente a la influencia de Juan Manuel Rosas en la región, hacia una política de equilibrio, construida principalmente por Soares de Sousa, Carneiro Leão y Paranhos. El uso preferencial que la historiografía brasileña hace del término “equilibrio”, evitando tratar de hegemonía, aunque sea compartida, se debe al hecho de que los intereses económicos brasileños estaban fundamentalmente orientados hacia Europa y Estados Unidos, y al no contar con recursos para poder ejercer la hegemonía en el Plata, tomada ello en el sentido gramsciano.

El equilibrio, en ese caso, no supone la exclusión de la influencia brasileña en el Cono Sur. La rivalidad con Argentina, no obstante habiendo existido una aproximación en el contexto de la Guerra del Paraguay y la cordialidad mantenida tras el conflicto, permanecería como un importante elemento en las relaciones bilaterales, en las décadas subsecuentes. Para Francisco Doratioto, tras la caída de Rosas, la política brasileña se concentraría en la contención de la influencia de Buenos Aires en la región, política esta que se habría extendido hasta la década de 1980 (DORATIOTO, 2013: 273). Cabe preguntarse, ¿habría, en la periodización de Doratioto, cierta exageración?

La rivalidad Brasil-Argentina puede ser considerada, a partir de 1852, tanto una *rivalidad natural* como *conflictiva*. En el primer caso, la rivalidad se presentaba como propia de dos potencias regionales que se relacionaban más con Europa y con Estados Unidos que con su propia vecindad, situación que facilitaba la disputa por la primacía en el relacionamiento con las potencias extranjeras y en relación a los demás países del Plata, en especial Bolivia, Paraguay y Uruguay.

En el segundo caso, la dimensión del conflicto se había manifestado abiertamente al final de la Guerra del Paraguay, en las negociaciones en torno a los límites territoriales de la posguerra y volvería a manifestarse en la disputa naval del inicio del siglo XX. Solamente en una nueva cuadratura histórica, entre el final de la década de 1950 y el inicio de la década de 1980, Brasil y Argentina superarían la rivalidad conflictiva (VIDIGAL, 2009).

Las relaciones de Brasil con Chile presentaban un patrón distinto. Del punto de vista de Río de Janeiro, aislado por la cordillera de los Andes y por un comercio poco relevante, Chile era un interlocutor importante, en razón de su posición geopolítica en el Pacífico Sur y por servir de contrapunto en las relaciones de Brasil con Buenos Aires. En 1851, Ponte Ribeiro inició su misión a Chile, parte de un viaje que incluía las demás repúblicas del Pacífico y Venezuela, cuya influencia en la región andina era reconocida por el gobierno imperial. La misión consistía en identificar cómo las cuestiones de Brasil con la Confederación Argentina eran percibidas por la opinión pública de esos países. Además, temas relevantes deberían ser abordados, como la virtual intención del gobierno de Santiago en celebrar un tratado de comercio para favorecer las exportaciones chilenas de trigo y harinas, que no deberían ser admitidas (SANTOS, 1994: 137-138).

La diplomacia del Imperio no deseaba firmar nuevos tratados de comercio con otras naciones, en el contexto de la reacción parlamentaria a los tratados desiguales firmados después de la independencia (BUENO; CERVO, 2014: 80). Ponte Ribeiro permaneció poco tiempo en Chile, desde donde informó a Itamaraty que las preocupaciones sobre el posible apoyo de esa república a Rosas no se justificaban. Los textos de Rosas tenían pocos lectores y poca relevancia, teniendo en cuenta que los chilenos no simpatizaban con el gobierno de Buenos Aires. El gobierno chileno, además, censuraba la política de Rosas para la República de Paraguay y Oriental (Uruguay), y *"reprueba la arrogancia con que inculca ser sustentador de los principios americanos, como se para eso tuviese carta blanca de los otros gobiernos de este continente"* (SANTOS, 1994: 138).

En líneas generales, bajo el régimen monárquico, Brasil alimentó prevenciones en relación a las aspiraciones de Buenos Aires, principalmente la *"reconstrucción del antiguo Virreinato de La Plata"*, tema que mantendría la atención de Itamaraty por más de un siglo, mientras se acercaba a Santiago para establecer un consenso básico sobre La Argentina de Rosas. Ese padrón, después de la caída de Rosas en 1852, fue alterado apenas en lo que se refiere a las prevenciones en relación al caudillo argentino, sustituidas por la contención de la influencia argentina en la vecindad platense.

Frente a la Guerra del Pacífico, que opuso a Chile, Perú y Bolivia, y que resultaría en la pérdida de territorios por parte de los dos últimos y en la transformación de Bolivia en

país mediterráneo, Río de Janeiro adoptó la neutralidad y colaboró para el no involucramiento argentino. Se alió a Buenos Aires en el ofrecimiento de buenos oficios y participó de las comisiones arbitrales de posguerra, lo que según Bueno, manifestaba el prestigio internacional del país. La guerra propició, de esta manera, las bases de una nueva relación política y estratégica con Chile, en sustitución al eje Río de Janeiro-Asunción, descalificado por el resultado del conflicto (BUENO; CERVO, 2014: 144-145).

El desempeño de la política exterior brasileña en ese período habría contribuido, según Cervo, a administrar la rivalidad con Argentina, en un contexto de una distensión planeada, para evitar el enfrentamiento directo y para *“traer a Argentina a la voluntad Brasileña por la negociación”*. La construcción de nuevos ejes, abarcando otros países de América del Sur y la aproximación de las relaciones con Estados Unidos, desarmaba la hostilidad platense por el sacrificio de las deudas, el abandono de los métodos de intervención imperialista y la defensa del territorio paraguayo (BUENO; CERVO, 2014: 145). La situación solo no se mostraba más positiva debido a las cuestiones de límites. En 1883, Brasil había resuelto los límites con Bolivia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, mas la existencia de pependencias provocaba críticas en el parlamento. En el legislativo, se llegó a considerar una “anomalía” el hecho que Brasil firmara acuerdos con casi todos los vecinos, a excepción de los tres fuertes: Argentina, Inglaterra y Francia (CERVO, 1981: 121). Una nueva ronda de negociaciones esperaba la ascensión de Río Branco en la diplomacia y al cargo de canciller.

Las consideraciones expuestas sobre la política exterior del Imperio y su reconfiguración tras la Guerra del Paraguay y la Guerra del Pacífico, permiten inferir que algunos elementos de la política exterior brasileña y del juego geopolítico sudamericano se hicieron presentes en el tránsito del siglo XIX hacia el XX. El extraordinario desempeño comercial de Argentina y Brasil en ese período, la experiencia de la Guerra de Paraguay y sus efectos, los cambios internos relacionados con el crecimiento poblacional, la inmigración y al proceso de urbanización, apuntaban hacia la valorización de la paz como condición de bienestar de sus sociedades. En el caso de Chile, las ganancias territoriales y económicas derivadas de la Guerra del Pacífico, la amenaza al norte y el interés por evitar el aislamiento en América del Sur explican la aproximación con Buenos Aires y Río de Janeiro. Esas condiciones estarían presentes en la década de inicio del nuevo siglo, lo que contribuye a explicar los entendimientos en aras del ABC.

3. LA GEOPOLÍTICA DE LA PAZ Y EL ADVENIMIENTO DE LA GUERRA

La coyuntura internacional del tránsito del siglo XIX hacia el siglo XX, la escalada de Estados Unidos en el escenario internacional y la geopolítica del Cono Sur añadieron elementos a las concepciones geopolíticas de Río Branco y de las demás autoridades di-

plomáticas de la república. Lo anterior propició el advenimiento de una concepción específica sobre las relaciones internacionales de Brasil, que puede ser denominada como una geopolítica de la paz. Como observó Viana Filho, con conciencia sobre la posición de Brasil en el contexto del poder mundial, y sin poder para hacer frente a las grandes potencias, Río Branco sabía que la persuasión y la negociación eran los medios apropiados para un país como Brasil, que no disponía de fuerza suficiente para imponer su voluntad a una gran potencia militar (Apud Bueno, 2003, p. 143).

Río Branco acompañaba la producción intelectual de su tiempo y, según Bueno, conocía los teóricos de la geopolítica de la época como Kjéllen, Mackinder, Mahan y Ratzel, actualmente considerados pensadores “clásicos” de la geopolítica. Habría pensado y actuado como geopolítico, sin descuidar el sentido común y el pragmatismo. Como historiador y geógrafo, analizaba el escenario internacional y regional a partir de las fuentes, de lo concreto de los hechos y del devenir histórico, motivos que lo diferenciaba de contemporáneos como Joaquim Nabuco y Rui Barbosa, o del argentino Estanislao Zeballos. Complementaba su pragmatismo, la experiencia adquirida en la convivencia con su padre, el visconde de Río Branco, y en su estadía en Europa (Bueno, 2003). Tempranamente Río Branco había aprendido que las potencias europeas y sus acciones imperialistas podrían colocar en riesgo las independencias de los países americanos y que era necesario conservar alguna distancia en relación a sus designios.

Si la hipótesis de una intervención europea en América Latina no era descabellada, la mejor forma de contraponerse a ella sería la aproximación con Estados Unidos, la potencia que había conseguido serlo en medio de la Era de los Imperios, en la expresión de Eric Hobsbawm. Aunque sea un tema controversial, existe cierto consenso en la literatura que acompaña la interpretación de Clodoaldo Bueno, para quien esa aproximación no significaba un *alineamiento automático*. Río Branco había percibido que Estados Unidos era la potencia en ascensión y que el buen relacionamiento con Washington podría traer ventajas para el país, como el fortalecimiento en el plano subregional y el apoyo –aunque indirecto– a la definición de las fronteras en América del Sur. Al integrarse precozmente en el subsistema liderado por Estados Unidos, el gobierno brasileño atendía los intereses de las oligarquías dominantes en el sistema político nacional y reconocía, en el contexto de la división internacional del trabajo de fines del siglo XIX, la importancia de mantener un buen relacionamiento con su principal mercado consumidor (BUENO; CERVO, 2014: 191-192).

Estados Unidos, a su vez, tenía en el diálogo con Brasil un importante pilar de su estructura de poder en el ámbito interamericano, inclusive porque Argentina continuaba teniendo relaciones estrechas con Londres. Ese relacionamiento bilateral, basado en valores políticos e intereses económicos, llevaba a Río Branco a ver la Doctrina Monroe como

un factor favorable a la defensa de América del Sur. Su percepción revelaba un amplio conocimiento sobre la política internacional de la época: *"La verdad es que solo había grandes potencias en Europa y hoy ellas son las primeras a reconocer que hay en el Nuevo Mundo una gran y poderosa nación con que deben contar y que necesariamente habrá de tener su parte de influencia en la política internacional del mundo entero. Las afirmaciones de la política externa norteamericana son hechas, ordinariamente, sin ambigüedades, con arrogante franqueza, sobre todo cuando apuntan a los más poderosos gobiernos de Europa, y lo que ocurre es que estos no protestan ni reaccionan, antes acogen para sí las intervenciones americanas y cada vez se esmeran más en dar públicas demostraciones de cordial amistad a Estados Unidos y en halagar su bien fundado orgullo nacional"* (Apud LINS, 1995: 318).

Brasil encontraba en el comportamiento de las potencias europeas un elemento más para justificar la aproximación con Washington, lo que no significaba ausencia de críticas al *big stick policy* de Theodore Roosevelt, aunque llevado en compás de equilibrio. Río Branco no veía razones para que Argentina, Brasil y Chile se molestasen con el lenguaje de Roosevelt, ya que no se encontraban en la condición de naciones desgobernadas o turbulentas. Los países latinoamericanos, al contrario, antes de sentirse amenazados por la política internacional de Estados Unidos, deberían hacer uso de una estrategia a su disposición: *"es tratar de escoger gobiernos honestos y previsores y, por la paz y energía en el trabajo, progresar en riqueza y fuerza"* (LINS, 1995: 319). El alineamiento brasileño a la política de Washington contaba, además, con un movimiento previo, de complacencia con relación a los intereses económicos de Washington.

Si en la década de 1880, el país todavía se situaba "entre América y Europa", como fue expresado por Luis Cláudio Villafañe G. Santos, a partir de la proclamación de la república y de la presencia brasileña en la Conferencia de Washington (1889-1890), el país cedió a los argumentos norteamericanos en relación a la integración regional. Efectivamente, la diplomacia imperial preparó instrucciones para la delegación brasileña, que contrarían prácticamente todos los propósitos norteamericanos, contando en la región apenas con el apoyo chileno. Con la caída del Imperio, en noviembre de 1889, la delegación fue orientada para dar "espíritu americano" a su actuación y pasó a apoyar a las delegaciones de Estados Unidos y de Argentina, que por aquel entonces ejercía el comando de los trabajos de la conferencia (SANTOS, 2004: 143-144). Los intereses económicos de Estados Unidos y Brasil encontraban, en la Conferencia de Washington, bases para el desarrollo de lazos aún más fuertes.

El relacionamiento entre los dos países, asentado sobre bases económicas y políticas, fue catalogado como una "alianza no escrita", en el clásico estudio de Bradford Burns, *"Alianza no escrita: el barón de Río Branco y las relaciones Brasil-Estados Unidos"*. En su

visión, Río Branco estimuló la aproximación con Estados Unidos por diversas razones, principalmente debido al interés brasileño en la promoción del liderazgo en América del Sur. El alineamiento con la primera potencia del hemisferio y con la tercera potencia suramericana, daría a Brasil condiciones para aislar a Argentina, el principal rival (BURNS, 2003: 260). ¿Estaría Brasil, efectivamente, interesado y en condiciones de aislar a Argentina?

Por otro lado, Argentina mantenía otra alianza tácita con el gobierno británico, sostenida por flujos económicos generosos, lo que no implicaba una subordinación automática a Londres. Frente al crecimiento de la presencia norteamericana en América del Sur, Argentina adoptaba una política cautelosa, expresada por Roque Sáenz Peña en la Conferencia de Washington, por medio de la frase "Sea la América para la humanidad". La aproximación de Brasil con Estados Unidos y Chile entraba en choque con la orientación europeísta de los gobernantes argentinos que promovían la aproximación con Bolivia y Perú, en lo que se denominaba "política de las alianzas cruzadas" (RAPOPORT, 2000: 23). Ambas políticas, de Argentina y Brasil, tendrían vigencia por varias décadas y, de cierto modo, todavía están presentes en la actualidad.

La aproximación de Brasil en relación a Estados Unidos, calificada como "alianza no escrita" o como "alianza estratégica", común en nuestra literatura, no encubre lo que había de esencial en el período. Por un lado, Brasil se asumía como país periférico con una economía subordinada a la división internacional del trabajo, con recursos limitados de poder y con margen exiguo de actuación en política internacional. Por otro, las relaciones preferenciales con Washington, al lado de la superación de las controversias de límites territoriales crean las condiciones para que Río de Janeiro pudiese fortalecer la posición relativa del país en América del Sur. Estaba abierto el camino para el ejercicio de su política de poder regional.

4. EL BRASIL FRENTE AL ABC: LA POTENCIA CORDIAL

La aproximación entre Argentina, Brasil y Chile toma otra dimensión cuando son consideradas la formación intelectual y política de Río Branco, la herencia de la política exterior del Imperio y las fuerzas geopolíticas que se delinearon en las Américas del inicio del siglo XX. La historiografía brasilera ha buscado, naturalmente, amenizar el grado de dependencia en relación a Estados Unidos y evitar la identificación de un ejercicio hegemónico de Brasil en América del Sur, en la época de Río Branco y con posterioridad. Sin embargo, hay quienes interpretan esa política en otro sentido. El establecimiento de los límites territoriales, principal realización material de Río Branco sería, bajo esa perspectiva, parte de un proyecto de liderazgo en América del Sur, teniendo en el horizonte la pretensión de tornarse el *hegemon* regional. Definir las fronteras permitiría al país proce-

der a la organización interna del espacio territorial, pues, como emanaba de las acciones de Paranhos, “espacio es poder” (HEINSFELD, 2003: 142). Esa percepción curiosamente ganó terreno en la intelectualidad y en la política de los países vecinos.

No deja de sorprender el hecho que la diplomacia argentina en 1954, un mes antes del suicidio de Getúlio Vargas, haya elaborado un dossier en el cual afirmaba que Itamaraty desde el período de Río Branco, tenía un objetivo principal, el de alcanzar el liderazgo de América del Sur. En el dossier la embajada de Argentina en Río de Janeiro afirmaba que los diplomáticos brasileños, al ingresar en el Instituto Río Branco, eran entrenados para oponerse al “engrandecimiento” argentino, a hacer elogios al país vecino en público y a votar contra sus pretensiones en los foros multilaterales (Apud VIDIGAL, 2009: 25). ¿Tendría fundamento, en la época de Río Branco, la idea del liderazgo en América del Sur?

Al analizarse el proyecto ABC de 1909 y el Tratado de 1915, las consideraciones aludidas precisan ser matizadas. Si el objetivo mayor de Río Branco era aislar a Argentina en el contexto de la política sudamericana, ¿por qué la insistencia en crear un tratado de cordial inteligencia vinculando a los tres países? Se habrían configurado las relaciones con Estados Unidos en una relación de subordinación? En caso afirmativo, ¿sería el proyecto y el tratado de ABC un contrapunto a Estados Unidos?

A lo largo del presente artículo se busca demostrar que existen, por lo menos, dos o tres posibilidades de interpretación del significado del proyecto de 1909 y del Tratado de 1915. La primera, el análisis centrado en los textos originales, tal como fue realizado por Conduru, para quien el proyecto de 1909 era sustancialmente más consistente que el de 1915, siendo que el primero indicaba la intención brasileña de promover la construcción de un instrumento de contención de movimientos políticos internos de oposición, al lado de la defensa del subcontinente. La segunda, el análisis circunstanciado realizado por Bueno, Ricupero y Moniz Bandeira, con diferentes resultados. La tercera, aquí desarrollada, abarca las transformaciones geopolíticas de América del Sur a partir de la década de 1880, la formación y las concepciones geopolíticas de Río Branco, así como el movimiento brasileño de aproximación con Estados Unidos y con Chile. Se desprende de ese análisis que el Brasil del inicio del siglo XX adoptó una política de poder en América del Sur, propiciada por la superación del problema de los límites territoriales y por la aproximación con los intereses de Washington.

La política de poder de Brasil de Río Branco es, de cierto modo, de la Lauro Müller, que se configuraba en tres premisas:

- a) Brasil era un país periférico, sin recursos de poder para actuar en el primer plano de la política internacional, pero en condiciones de ser proactivo en su vecindad próxima.

- b) La aproximación en relación a Estados Unidos respondía a tres condicionantes principales: el mercado consumidor norteamericano, la ascensión de ese país como potencia internacional, lo que quedó evidenciado con la Guerra Hispanoamericana (1898), y la posibilidad de promover la multilateralización de la Doctrina Monroe, favoreciendo la defensa de los intereses territoriales brasileños.
- c) El ABC surgía como un instrumento para mitigar las diferencias entre las tres potencias sudamericanas y servir de contrapunto a la influencia argentina en América del Sur.

La coyuntura de preguerra y de inicio de la Primera Guerra Mundial, complementaba las fuerzas profundas de la geopolítica regional y las finalidades de las diplomacias de Argentina, Brasil y Chile.

La política de poder de Brasil no se configuraba, sin embargo, en un instrumento para la obtención, a corto o medio plazo, del liderazgo o hegemonía en América del Sur. En la condición de potencia regional, así como Argentina y Chile, Brasil era antes objeto de la política norteamericana para América Latina y de la construcción de la hegemonía de ese país, como agente de un supuesto liderazgo subregional, en un período en que no existían instituciones donde ese liderazgo podría ser ejercido. En cuanto a la hegemonía, tanto desde el punto de vista del sentido clásico, como desde la visión gramsciana, no estaba en el horizonte de un país que procuraba solamente reequilibrar el poderío naval con el de los vecinos y cuya economía dependía básicamente de las exportaciones de café. Si el proyecto y el Tratado de ABC se constituyeron en terreno propio para la proyección de Brasil, es una cuestión abierta.

El proyecto de pacto de ABC de 1909, al priorizar soluciones negociadas para eventuales conflictos entre los tres países, reforzaba la tendencia para la paz, esbozada en las décadas finales del siglo XIX. El pacifismo no era extraño a los gobiernos del Cono Sur, pues fortalecía los Estados nacionales y la nación, evitaba pérdidas sociales y económicas por parte de sociedades relativamente pobres y permitía acompañar con mayor tranquilidad los cambios en curso en el escenario internacional. Las preocupaciones del texto de Río Branco con el orden público, insurrección política o levantamiento militar en país fronterizo al ABC era más la expresión de las preocupaciones de las elites oligárquicas con el orden vigente, que la pretensión de influir en las políticas de los vecinos. Era la geopolítica de la paz que estaba en curso, motivada por intereses conservadores que abrían espacio para la cordialidad en el relacionamiento entre los países del sur del subcontinente.

Brasil se presentaba a los vecinos como potencia cordial, defensora de la paz y del diálogo en la región, al mismo tiempo en que consentía la hegemonía norteamericana. La

amistad con Washington servía de contrapunto a la amistad de Argentina con Londres. No era el caso de aislar Argentina, pues ese procedimiento traería en el futuro problemas que podrían ser evitados si eran mantenidas las conversaciones cotidianas con los argentinos. No era entonces, una potencia benevolente, sin cualquier intención de liderazgo o preeminencia.

Río Branco, Lauro Müller y otras autoridades de la república sabían que, con el tiempo, la potencia cordial se fortalecería en la región al mantener relaciones prioritarias con Washington y al elegir la paz como prioridad de la política exterior brasileña. Con el tiempo, las dimensiones territoriales del país, el tamaño de la población (cerca de 14 millones de habitantes en 1900) y las fronteras con los diferentes países de la región, excepto con Chile y Ecuador, acabaría mostrando su fuerza. En ese sentido, el Tratado de 1915 fue un ensayo exitoso de una política de poder de tres países que eran, simultáneamente, potencias regionales, economías periféricas y sociedades distantes del conflicto europeo.

CONCLUSIÓN

Hace cien años, Argentina, Brasil y Chile firmaron el Tratado del ABC, que establecía la cordial inteligencia entre sus gobiernos, para enfrentar una posible guerra en Europa y proteger el sur de América del Sur de ataques externos, prosiguiendo lo que ya habían establecido por medio de acuerdos bilaterales. Obra de intereses geopolíticos en aras del equilibrio en el Cono Sur, el tratado fue, en parte, un modismo, en parte el resultado de un esfuerzo diplomático alabable que superaba antiguas desavenencias, particularmente entre Argentina y Brasil. Revelaba, además, la presencia de fuerzas profundas de las políticas internacionales de los tres países y de concepciones geopolíticas que no le debían nada a los principales países europeos en esos aspectos.

Joaquim Nabuco, uno de los más proficuos diplomáticos de la era Río Branco, evaluaba, en 1895 (ver epígrafe), que la historia de América del Sur todavía estaba por ser escrita –y tal vez aún lo esté en los días de hoy– ya que en esa época no se percibía su existencia política. Sin embargo, si al final del siglo XIX las tensiones y divergencias sobresalían en relación a las acciones de cooperación y entendimiento, en las primeras décadas del siglo XX las percepciones estaban cambiando, principalmente en virtud del hecho que Brasil había superado lo principal de sus litigios fronterizos y preparaba el camino para la superación de las desavenencias, en especial con Argentina.

Si había contradicción entre la política brasileña para el ABC y la política argentina de aproximación con Bolivia y Perú, ambas eran legítimas y reflejaban preocupaciones internas en cuanto a la presencia de un vecino que, en el futuro, podría representar una

amenaza. En vista del contexto de las guerras del Paraguay y del Pacífico, la política de las alianzas cruzadas era menos peligrosa que las fuerzas que habían llevado a esos conflictos. Chile, victorioso en la guerra de 1879, procuraba romper el virtual aislamiento y, al mismo tiempo, hacer uso de las disputas entre los dos vecinos a su favor. Argentina, ante la presencia brasileña en la política regional, intentaba una aproximación con los vecinos hispánicos y, en especial con Chile, sin alejarse del diálogo con Río de Janeiro.

Brasil, como fue visto, ejercía su política de poder por medio del pacifismo, del diálogo con los vecinos y de la cordialidad. No tenía condiciones, en cierto sentido, de competir económicamente con Argentina, así como no conseguía sobreponerse al papel geoes-tratégico del puerto de Buenos Aires.

Las diferencias entre las naciones argentina y brasileña, aunque mantuvieran algún potencial de conflicto armado, eran esencialmente políticas, parte de la rivalidad natural, tomada como la rivalidad propia de dos potencias regionales vecinas, que mantenían lo principal de sus intereses económicos en otros continentes, pero que disputaban ventajas en las relaciones con los vecinos. En las negociaciones y debates en torno de él o de los ABCs, el pacifismo, la solución pacífica de controversias y el respeto a los tratados y foros internacionales, configuraban el conjunto de las relaciones internacionales de América del Sur que, exceptuando algunos conflictos armados como la Guerra del Chaco (1932-1935), se mostraría consistente en las décadas siguientes.

Otro aspecto a ser considerado, del punto de vista teórico, es que no hay comprensión en temas de relaciones internacionales sin la inclusión de múltiples perspectivas. Sobre el Tratado de 1915, las visiones de Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile son, todas ellas, válidas en su perspectiva, vale decir, cuando se toma en cuenta el lugar de cada uno. El perspectivismo se hace presente, igualmente, cuando se respetan los diferentes niveles de análisis. La documentación histórica niega la existencia de un proyecto hegemónico por parte de Río Branco, aunque Conduru haya admitido la existencia de una hegemonía compartida, negando la presencia de hegemonía colectiva. Burns afirma el interés de Río Branco en aislar a Argentina, lo que las fuentes primarias niegan. Finalmente, al ampliarse la perspectiva de análisis para otros factores situados debajo de la superficie encrespada del mar, como diría Braudel, se identifica la marea preponderante de la geopolítica de la paz, capitaneada por el ABC, con especial interés de la potencia cordial.

BIBLIOGRAFÍA

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (1973). *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BUENO, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. In CARDIM, Carlos Henrique; ALMINO, João (org) (2002). *Río Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: EMC, pp. 359-392.

BUENO, Clodoaldo (2003). *Política externa da Primeira República: os anos de apogeu, de 1902 a 1918*. São Paulo: Paz e Terra.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz (2014). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 4ª ed, 2ª reimpr.

CERVO, Amado Luiz (1981). *O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

CONDURU, Guilherme Frazão (1998). O subsistema americano, Río Branco e o ABC, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41 (2): 59-82.

DORATIOTO, Francisco. O Visconde do Río Branco: soberania, diplomacia e força. In PIMENTEL, José Vicente de Sá (org) (2013). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa brasileira (1750-1964); v. I: concepções fundadoras do pensamento diplomático*. Brasília: Funag, pp. 263-299.

FERREIRA, Gabriela Nunes. Paulino José Soares de Sousa (Visconde do Uruguai). In PIMENTEL, *Ibidem*, pp. 121-156.

GARCIA, Eugênio Vargas (2008). *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos (1493-2008)*. Rio de Janeiro: Contraponto.

HEINFELD, Adelar (2003). *A geopolítica de Río Branco: as fronteiras nacionais e o isolamento argentino*. Joaçaba: UNOESC.

LINS, Álvaro (1996). *Río Branco (biografia)*. São Paulo: Editora Alfa Omega.

RAPOPORT, Mario *et al.* (2000). *Historia econômica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

RICUPERO, Rubens. José Maria da Silva Paranhos Júnior (Barão do Río Branco): a fundação da política exterior da República. In PIMENTEL, *op. cit.*, pp. 405-438.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. (2004). *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Editora UNESP.

VIANA FILHO, Luiz (1959). *A vida do Barão do Río Branco*. Rio de Janeiro: José Olympio.

VIDIGAL, Carlos Eduardo (2009). *Integração Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1958-1986)*. Curitiba, PR: Juruá.

WATSON, Adam (1992). *The Evolution of International Society: a Comparative Historical Analysis*. Nova Iorque: Routledge.

DEL PATIO AL MUNDO: EL TRATADO ABC COMO PUNTO DE INFLEXIÓN DE LA DIPLOMACIA BRASILEÑA

Christian Hausser*

Quien ha estudiado relaciones internacionales brasileñas al inicio del siglo XX, ha podido observar que estas han estado bajo la sombra de dos figuras: Ruy Barbosa y José Maria da Silva Paranhos Junior. Ambos están vinculados a una época considerada de grandeza de la diplomacia brasileña; el primero por su actuación en la conferencia de La Haya en 1907, el segundo por resolver las cuestiones de límites con los vecinos suramericanos: cuestión de Palmas 1895; cuestión de Amapá 1900; cuestión del Acre 1903. Comparado con esos 'íconos', el pacto ABC juega un papel menor en la historia de las relaciones extranjeras de Brasil o, por lo menos, en la memoria de ellas.

Existen varias razones para ello, las que no responden exclusivamente a las diversas coyunturas históricas o circunstancias políticas. La falta de interés en las relaciones entre los distintos países del llamado 'Cono Sur', también tiene mucho que ver con el papel que los distintos países tradicionalmente se atribuían a sí mismo como actor político. Por mucho tiempo Brasil no solamente fue visto, por parte de sus vecinos suramericanos, como un elemento en una región que supuestamente por su cultura e historia se diferenciaba de los demás. A la implícita exclusión, por parte de 'Hispanoamérica', corresponde la autoconcepción de los brasileños de ser 'algo aparte'. Desde la época colonial, existe una larga tradición del excepcionalísimo brasileño, manifestándose en la idea de Brasil como isla (Cantarino, 2004; Dorsch, 2015).

Esa idea tuvo también una cierta influencia en la historiografía, aunque la trayectoria histórica de Brasil tuvo muchos puntos de contacto con sus vecinos, sobre todo en la codiciada región del Plata (Alencastro, 2000; Pimenta, 2002). Una mirada a la bibliografía reciente, confirma la falta de interés en las relaciones internacionales en general y en los asuntos intra-suramericanos en especial por la parte brasileña (Vidigal, Doratioto, 2014, 2-5; Almeida, 2004: 15-39).

En el caso del llamado 'Pacto ABC', por ejemplo, la versión portuguesa del diccionario *online* 'Wikipedia' es bastante corta, la versión castellana ofrece un texto más amplio no

* Doctor Philosophiae, Universidad de Hamburgo. Historiador especialista en Historia Moderna. Ha sido investigador de invitado del Centro de Estudios de Historia de México (CONDUMEX) y del Center for New World Comparative Studies Fellow en la John Carter Brown Library, Estados Unidos. Actualmente es Profesor Asociado en la Universidad de Talca. chhausser@icloud.com

solo en términos de descripción, sino también en su base bibliográfica. Si bien tampoco ha sido un tema relevante en Argentina o Chile, últimamente han surgido estudios sobre el Pacto ABC en estos países. (Fernández, 2003; Otero, 1998; Cortés, 2013).

La historiografía brasileña ha tratado el tema sobre todo en obras sinópticas acerca de las relaciones extranjeras, sin dedicar un interés especial a través de monografías (Cervo, 1992; Carvalho, 2004). Esa falta de atención puede ser entendida también como una manifestación de la poca relevancia que se les atribuye a las relaciones brasileñas con los otros países del Cono Sur. Solo recientemente ha comenzado a desarrollarse una revalorización de la integración regional en el marco de la creación y consolidación del MERCOSUR. En ese sentido, el pacto ABC es un punto de inflexión en que se evidencia la transformación de la diplomacia brasileña tanto en un sentido suramericano como de proyecciones más allá del continente.

Por ende, este artículo va a profundizar sobre el pacto ABC como bisagra de la diplomacia brasileña, contrario a una perspectiva más bien puntual, fijándose en personajes y acontecimientos. Eso quiere decir que en el ABC convergieron las relaciones extranjeras del siglo XIX, anticipando al mismo tiempo proyecciones mayores del siglo XX.

En el fondo ya es algo osado hablar de 'política' respecto a las relaciones internacionales de Brasil en este siglo. Eso no significa que las relaciones con el extranjero no hubieran jugado un rol importante para el Estado recién independizado. A raíz de la declaración de independencia en 1822, su reconocimiento internacional fue esencial para consumarla. En 1824, un año después que el presidente norteamericano James Monroe reclamara Las Américas para los americanos, EE.UU. fue el primer país en reconocer el nuevo Estado; el segundo fue México en 1825. En el mismo año lo hizo Portugal, la antigua metrópolis, aunque solo bajo presión de Gran Bretaña que le siguió en 1826. Posteriormente, le siguieron los otros Estados europeos en el reconocimiento del nuevo Estado.

Junto con la formación de un nuevo Estado, vino también la inserción en las corrientes económicas y comerciales internacionales. La principal referencia era Gran Bretaña, que desde la apertura de los puertos brasileños en 1808 y los tratados de comercio de 1810 y 1827 gozó de una posición privilegiada en sus relaciones con Brasil. Aunque otros poderes comerciales enseguida establecieron lazos con Brasil, por ejemplo las ciudades hanseáticas Lübeck, Bremen y Hamburgo en 1827 (Handels und Schifffahrtsvertrag, 1827), los británicos eran la potencia hegemónica incontestada, continuando dominando hasta lograr imponer la abolición del comercio de esclavos en los años cincuenta.

El joven imperio también comenzó a establecer relaciones con sus vecinos (y no vecinos) suramericanos. Si bien es verdad que el imperio ya en los años treinta había man-

dado representantes oficiales a Colombia, Perú y al Río de la Plata, ni obstante fue la vacancia del trono la que impidió que esa medida adquiriera un carácter más oficial. En la medida en que la consolidación interna del imperio aumentó –la oposición entre el partido liberal y el conservador disminuyó, pasando los dos partidos a alternarse en el gobierno sin rupturas mayores, fenómeno conocido como *concoliação*– al país le era posible intensificar los contactos intraamericanos (Needell, 2006, cap. 5).

Perú fue el primer país al que Brasil envió un ministro. Su tarea consistía en disipar dudas respecto al régimen monárquico en Río de Janeiro y afirmar la posición de Brasil como poder regional, en especial contra la Confederación Argentina. Además hizo parte de las obligaciones del enviado, la elaboración de un tratado acerca de la navegación comercial en el río Amazonas y, no hay que olvidar, la definición de los límites con los vecinos (Villafañe, 2002; Gonçalves, 2009). Como sede del antiguo Virreinato de Perú y posible aliado contra los intereses argentinos en La Plata, Lima y Santiago de Chile, este por no tener límites con Brasil y haciendo menos salvedades en relación al orden monárquico, jugaron un papel importante en las consideraciones internacionales brasileñas (Seckinger, 1984; Villafañe, 2002, cap. 2 y 3; Doratioto, 2003, 136 *passim*).

La cuestión de las delimitaciones fronterizas con los vecinos constituía un tema recurrente para Brasil, el que con los preparativos para la instauración de un Congreso Panamericano volvió a ganar importancia. El enviado brasileño mantenía una postura positiva frente a la idea de reunir a todos los Estados americanos, lo que desde 1822 había ocurrido en reiteradas ocasiones. Según él, la colaboración con Chile podría tener efectos ventajosos para las relaciones entre Brasil y sus vecinos (Centro de História e Documentacao Diplomática 2005, 1: 94). Chile hasta fue considerado un posible mediador entre Brasil y las repúblicas hispanoamericanas en los asuntos de conflictos fronterizos, justamente porque era el único país en Sudamérica que no sostenía ninguna frontera en común con Brasil y por ello no abrigaba ninguna reserva con respecto al Imperio (Centro de História e Documentacao Diplomática 2005, 1: 97).

El gobierno chileno hasta apoyaba la integración del Brasil en el futuro Congreso Panamericano a pesar de su sistema gubernamental monárquico y el mantenimiento de la esclavitud en el país, fundamentando su apoyo en que *“El imperio de Brasil ocupa hoy un alto rango en la América por sus instituciones liberales, por su vecindad con tantas Repúblicas que tocan su vasto y rico territorio, y por el desarrollo siempre creciente de su industria e comercio”* (Centro de História e Documentacao Diplomática 2005, 1: 102). Se elogia al monarca brasileño cuyo “liberalismo” muchas veces era más desarrollado que el de los presidentes republicanos hispanoamericanos (Centro de História e Documentacao Diplomática 2005, 1: 107). A su vez, el rol que la diplomacia le atribuye a Chile en sus consideraciones con respecto a diversas circunstancias, logra consolidarse tanto como

contrapeso de Argentina (Centro de História e Documentacao Diplomática 2005, 1: 113-114), como en miras de la amenaza de guerra entre Perú y España, cuyo comienzo el diplomático alcanza a comentar desde Valparaíso (Centro de História e Documentacao Diplomática 2005, 1: 115).

Río de Janeiro, a través de su enviado, defiende en este caso una postura inequívoca: apoya a Perú y rechaza una ocupación por parte de España de las islas Chincha, importantes para la explotación de guano (Centro de História e Documentacao Diplomática 2005, 1: 128) y en un principio es cauteloso en lo que respecta a la postura brasileña al conflicto (Centro de História e Documentacao Diplomática 2005, 1: 136). El Imperio aprovecha la oportunidad de ofrecerse como mediador. Al otro lado, el inminente conflicto con Paraguay comprometía en forma directa los intereses brasileños e incluso despertaba temores en Lima que el Imperio buscara convertir los países de la América en una monarquía (Centro de História e Documentacao Diplomática 2005, 1: 191-202). El clima seguía empeorando, a pesar de los comienzos promisorios de integración latinoamericana, con participación brasileña. Finalmente, la proyección pacífica se había puesto en su sitio pues en el congreso Panamericano de 1864 Brasil, a pesar de la mediación chilena, solo participó en calidad de algo como 'observador' o 'invitado'.

La fragilidad de las relaciones en el Cono Sur se perpetúa en la segunda mitad del siglo XIX: mientras que las relaciones entre Brasil y Chile al inicio de los años sesenta habían sido buenas, el clima rápidamente empeoró. Brasil recusa un tratado de comercio y amistad, ofrecido por el encargado chileno José Victorino Lastarria, alegando que tales tratados solo serán realizados en casos excepcionales (Centro de História e Documentacao Diplomática 1, 2005: 551), manteniendo al mismo tiempo neutralidad ante la guerra de Chile con España. Aunque el encargado brasileño en Lima simpatizaba abiertamente con los vecinos pacíficos, el gobierno en Río de Janeiro se rehusó prestar sus puertos para el *corso*, es decir para reequipar navíos comerciales para fines militares, medida necesaria para Chile debido a la escasez de buques de guerra. A pesar de que la actitud brasileña estaba en sintonía con el derecho internacional, las voces en Chile criticando la monarquía, la esclavitud y el procedimiento brasileño en la Guerra de la Triple Alianza, aumentaron. En consecuencia, Chile empezó a aproximarse a Argentina mientras Brasil rehusó una oferta chilena de mediar en la guerra que puso punto final en un litigio por un territorio tradicionalmente disputado que era el Río de la Plata, respectivamente, la *Banda Oriental* (Hausser, 2014).

Esa guerra también había confirmado el papel brasileño en la región. En 1828, el conflicto por lo que se pasó a llamar 'Provincia Cisplatina' después de su ocupación por Brasil, fue resuelto a través de la intervención británica. Al contrario, en la 'Guerra contra Oribe y Rosas' la intervención imperial fue decisiva. El país también tuvo mayor protagonis-

mo en la 'Guerra de la Triple Alianza', confirmando en 1870 su rol de poder hegemónico regional. Una vez alcanzada la victoria sobre el Paraguay, la Alianza había cumplido su tarea (Pimenta, 2002; Ferreira, 2006; Bandeira, 1995).

Entonces, si se considera difícil hablar de 'política' en el contexto de las relaciones internacionales, no se debe a la inexistencia de esas relaciones, sino porque no hubo tal 'política', entendida como un procedimiento coherente y proyectado a largo plazo. Las relaciones entre los vecinos del subcontinente eran establecidas en virtud de circunstancias específicas como la independencia o conflictos más o menos latentes, sobre todo en relación a los límites en la región andina y en La Plata, ante los cuales se reaccionó.

Si bien es verdad que el primer presidente de la 'Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional', la asociación industrial y científica decimonónica más importante, ya en 1828 había anticipado el papel hegemónico de Brasil en Sudamérica, se trataba más bien de una aspiración cuyas condiciones de realización muchas veces estaban fuera del alcance de la política imperial (Alvares, 1828, 8). El procedimiento entre los diversos países era, por lo tanto, más bien esporádico en situaciones que dentro de poco tiempo podían cambiar. La débil institucionalización de las relaciones sudamericanas, contribuyó a la falta de un andamio más estable, hecho que al final de cuentas llevó a una situación marcada más bien por la competencia que por la cooperación. En ese marco Brasil ganó su perfil de un influyente actor en el escenario regional, de modo que se llegó hasta a hablar de un "monroísmo" brasileño alrededor de mediados del siglo (Machado, 2012). Dos décadas más tarde, también la 'Guerra de la Triple Alianza' o la 'Guerra do Paraguay', respectivamente, dejó en evidencia el liderazgo que el imperio era capaz de jugar (Calógeras, 1989; Almeida, 2001).

Teniendo ese trasfondo en mente, se abre una perspectiva más clara al Pacto ABC y su papel en el marco de las relaciones extranjeras brasileñas. Eso no significa ignorar simplemente la perspectiva tradicional brasileña fijada por los protagonistas de la diplomacia al inicio del siglo XX, Ruy Barbosa y Río Branco, sino contextualizarlos. De cierta forma el *Pacto de Não Agressão, Consulta e Arbitragem*, como es el nombre oficial en Brasil del Tratado ABC, continuaba con las preocupaciones decimonónicas. Eso queda de manifiesto ya en el pábulo del Tratado. La idea de una alianza entre Argentina, Brasil y Chile, propuesta en 1899 al presidente brasileño Campos Sales por parte de su colega argentino Roca, tenía como objetivo apoyarse mutuamente en caso de agresiones que estaban vinculadas a arreglos todavía poco consolidados como los límites entre Argentina y Chile, o abiertas como la cuestión de Tacna y Arica y, en aquel entonces, también los límites entre Perú y Brasil. Atrás de eso estaban intereses distintos: Chile se puso en una posición favorable, casi en pie de igualdad

con los vecinos atlánticos, además vio en Brasil un contrapeso a Argentina. Argentina por su parte trataba de controlar la proyección brasileña en Sudamérica y Brasil vio la oportunidad de detener las ambiciones tradicionales en La Plata por parte de Argentina, en esa época un país con una economía próspera de trascendencia mundial.

La cooperación entre Argentina, Brasil y Chile no es un resultado inmediato de esa constelación, sino, en el fondo, la conclusión de un procedimiento en común entre los tres países. En conjunto, en 1914 lograron mediar en el conflicto interno mexicano y la subsiguiente intervención de EE.UU. De un lado, Brasil reanudó las relaciones tradicionalmente buenas que mantuvo con México (Palacios, 2002: 574 pássim), mientras que por otro lado se podía presentar como un poder importante en suelo americano junto con EE.UU. A raíz de la exitosa mediación en las conferencias de Niagara Falls, en 1915 se firmó un documento en que los tres países convinieron resolver litigios entre los Estados latinoamericanos –el Tratado ABC.

El tratado, sin embargo, fue un niño nacido muerto. Eso vale también para Brasil, aunque fue el único país en que el documento fue ratificado. Por más que estuviera en concordancia con padrones diplomáticos tradicionales del país, la integración en un marco panamericanista dentro del cual el país iba a jugar un rol preponderante (Conduru, 1998), el pacto en el fondo ya había pasado a la historia. Las cuestiones fronterizas brasileñas ya fueron resueltas bajo la dirección del barón de Río Branco en una serie de tratados firmados entre 1895 y 1910. Al mismo tiempo, Río Branco había empezado una política de acercamiento a EE.UU. Con una orientación cada vez más panamericanista y diferencias acerca de la Amazonía disminuida, EE.UU empezó a jugar un papel más importante en las ponderaciones de la política extranjera brasileña.

En 1905 Río Branco había nombrado al famoso intelectual Joaquim Nabuco, embajador en Washington, hecho que no solamente realzó el papel creciente de EE.UU. tanto a nivel diplomático –en 1895 el presidente Cleveland efectuó el arbitraje en la llamada ‘Cuestión de Palmas’ con Argentina, resuelta finalmente de modo favorable a Brasil– como también a nivel económico; los norteamericanos pasaron a ser los más ávidos del café brasileño (Topik, 1996). Además, el golpe de Estado que puso fin a casi 70 años de régimen monárquico y la fundación de una república, abrió espacio a la fundación de una república deseosa de ganar el reconocimiento estadounidense, adhiriendo de esa forma a su manera al monroísmo (Coelho, 2008). Mientras que para Estados Unidos, el acercamiento con Brasil significaba la posibilidad de ganar más influencia en Sudamérica, considerando así a Brasil como un nuevo socio y un posible apoyo importante en las cuestiones respecto a las disputas fronterizas que Brasil tuvo con sus vecinos en el norte de Sudamérica.

En este contexto, la aproximación de Brasil a las demás naciones sudamericanas, una tendencia que había empezado en los años sesenta no pudo ser coronada de éxito. A pesar de la tentativa de crear puentes entre la "isla de Brasil" y sus vecinos, permaneció el potencial conflictivo. No habiendo experimentado casos de intromisión, como lo hicieron otros países latinoamericanos, Estados Unidos apareció más bien como el aliado con que el país tenía intereses en común que un adversario con pretensiones hegemónicas. A largo plazo, los intereses brasileños con sus vecinos, sobre todo en relación a las fronteras en el norte, el creciente peso internacional del país, su aproximación a Estados Unidos y la idea de la integración latinoamericana, no se dejaron compatibilizar. El ideal de la *Paz y Concórdia*, título de una emblemática pintura en Itamaraty, era cada vez más difícil alcanzar (Preuss, 2011). La *Unwritten Alliance* con Estados Unidos se reveló muy atractiva ya que de cierta forma significaba el reconocimiento del papel de líder de Brasil en Sudamérica y de sus aspiraciones a nivel global (Smith, 1991; Burns, 1966; Moniz, 2003).

Al firmar el Tratado ABC, la proyección brasileña por lo tanto ya había llegado más allá del continente americano. El país participó en la segunda conferencia de La Haya en 1907, destinada a regular conflictos internacionales de forma pacífica, participó como único país latinoamericano en la Primera Guerra Mundial siendo también el único país latinoamericano en participar en la Conferencia de Paz en París, ocasión en la que por la primera vez Brasil se presentó como actor importante a nivel internacional (Streeter, 2011). A raíz del incremento de su protagonismo, se convirtió en miembro de la Sociedad de las Naciones. En ella, después que EE.UU. no ratificara su membresía, se sintió como un portavoz de los países americanos. Sin embargo, en 1926 salió de la Sociedad por no haber logrado ocupar una sede permanente en el Consejo.

En la más grande guerra latinoamericana del siglo XX, entre Bolivia y Paraguay, dos vecinos directos de Brasil, el país, al igual que Chile, estuvo ausente en las negociaciones de paz, dejando el liderazgo a Argentina. El Protocolo de Paz, Amistad y Límites de 1942 puso fin al conflicto entre Ecuador y Perú sobre las fronteras entre ambos países, el ABC dio su última señal de vida. Fue firmado en Río de Janeiro, con la participación de Argentina, Chile y Brasil, pero también contó con la presencia de EE.UU. En esta época, EE.UU. iban a jugar un papel aún más dominante en las relaciones extranjeras cuando Brasil se dejó compensar su apoyo en la Segunda Guerra Mundial a través del fomento a la creación de una industria del acero, perteneciendo finalmente, mediante el envío de tropas a quienes salieron victoriosos del conflicto. Después de la Segunda Guerra Mundial, también África iba a asumir un papel más importante en la proyección brasileña hacia el Atlántico, rol que en el fondo solo retomaba la posición respecto a lo que había ocupado desde el establecimiento del comercio de esclavos en el siglo XVI (Saraiva, 1996; Dávila, 2010).

Ya en la época de su constitución, el Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje le resultó para Brasil muy apretado. Con su proyección decimonónica, el acuerdo no otorgó suficiente margen de maniobra para las ambiciones diplomáticas brasileñas del siglo XX. Ese juicio no ignora el cambio que en varios aspectos implicó el tratado: el procedimiento común que los países firmantes se aseguraron a sí mismos significaba un paso grande en el abandono del bilateralismo diplomático decimonónico. En ese sentido, la idea de prevenir posibles conflictos bélicos a nivel suramericano puede ser considerado, además, una etapa importante en la larga y dificultosa historia de la integración latinoamericana.

Las relaciones extranjeras brasileñas del siglo XX, con todo, tenían otra cara. El país se proyectaba cada vez más como actor en el mundo atlántico, primero hacia EE.UU. y Europa, posteriormente, en la segunda mitad del siglo, también hacia África. En la actualidad, Brasil se entiende como un *global player*, integrante del concierto de los países emergentes llamados 'BRICS', especulando *–Nihil novi sub sole–* por una sede permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Junto con eso, Brasil naturalmente sigue con su empeño en la integración del subcontinente, poniendo su peso en la balanza al definir los términos de ese proyecto. Recientemente, rechazó la adherencia a la 'Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América' (ALBA), intento chavista de integración. Finalmente, fue Venezuela que acabó asociándose al MERCOSUR, teniendo en Brasil su *primus inter pares*. La proyección hemisférica y global últimamente converge en la MINUSTAH, Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití, con los cascos azules bajo mando brasileño. El futuro dirá en qué medida esos proyectos de garantizar seguridad, estabilidad y cooperación en el hemisferio todavía pueden ser visto en la tradición del ABC o no.

BIBLIOGRAFÍA

Alencastro, L. F. d. (2000). *O Trato dos Viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras.

Almeida, P. R. d. (2001). *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. São Paulo-Brasília: Senac-Funag.

Almeida, P. R. d. (2004). Em busca da simplicidade e da clareza perdidas: Delgado de Carvalho e a historiografia diplomática brasileira. In Delgado de Carvalho, C. (2004). *História Diplomática do Brasil*. Org. Almeida, P. R. d. São Paulo, Editora Nacional, Brasília: Senado Federal.

Almeida, P. R. d. (2004). *Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. 2a ed.; Porto Alegre: Editora da UFRGS, cap. 2.

Alvares Pinto de Almeida, I. (1828). *Discurso que no faustissimo dia 19 de outubro de 1827, em que foi installada a Sociedade Auxiliadora da Industria Nacional, recitou*, Rio de Janeiro 1828.

Bethell, L. (1970). *The abolition of the Brazilian slave trade. Britain, Brazil and the slave trade question, 1807-1869*. Cambridge [et. al.]: Cambridge University Press.

Burns, E. B. (1966). *The unwritten alliance: Rio Branco and Brazilian-American relations*. New York: Columbia University Press.

Cantarino, G. (2004). *Uma ilha chamada Brasil. O paraíso irlandês no passado brasileiro*. Rio de Janeiro: Mauad.

Centro de História e Documentação Diplomática (2005). org., *A Missão Varnhagen nas Repúblicas do Pacífico: 1863 a 1867*. 2 vols. Rio de Janeiro, Brasília: Centro de História e Documentação Diplomática, Fundação Alexandre de Gusmão.

Cervo, A. L., & Bueno, C. (1992). *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Ática.

Coelho Fernandes, T. (2008). Entre Bolívar e Monroe: o Brasil nas relações interamericanas. In L. Suárez Salazar & T. Garcia Lorenzo (orgs.), *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios* (pp. 213-240). Buenos Aires: CLACSO.

Cortés, M. (2013). Auge y decadencia del pacto ABC: las relaciones chileno-brasileñas entre 1914 y 1918. *Bicentenario*, 12 (1).

Dávila, J. (2010). *Hotel Trópico: Brazil and the Challenge of African Decolonization, 1950–1980*. Durham, NC: Duke University Press.

Delgado de Carvalho, C. (2004). *História Diplomática do Brasil*. Org. Almeida, P. R. d.. São Paulo, Editora Nacional, Brasília: Senado Federal.

Dorsch, S. (2015). "Brasilien" zwischen Insel-Topos und "Neuer Welt": Ein raum-zeitlicher Versuch über Weltbilder und Welterfahrungen im frühen Anthropozän. In Olaf Breidbach, Andreas Christop & Rainer Godel (eds.). *Welt-Anschauungen. Interdisziplinäre Perspektiven auf die Ordnungen des Globalen* (Reihe "Acta Historica Leopoldina", Bd. 67). Stuttgart 2015, 15-41.

Fernández Valdés, J. J. (2003). El pacto del A.B.C. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, 69.

Graham, R. (1968). *Britain and the onset of modernization in Brazil, 1850-1914*. Cambridge [et. al.]: Cambridge University Press.

Handels- und Schifffahrtsvertrag zwischen den Senaten der Freien und Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg und Sr. Majestät dem Kaiser von Brasilien: unterzeichnet zu Rio de Janeiro am 17. November 1827. (1977). Herbert Minnemann (ed.). Offenbach am Main, Hamburg: VWK Ryborsch, Institut für Iberoamerika-Kunde.

Hausser, Ch. (2014). Un historiador extraviado en Chile. Acerca de la relación entre historia y diplomacia durante la misión de Francisco Adolfo Varnhagen en el Pacífico (1863-1867). *Meridional. Revista Chilena de Estudios Latinoamericanos*, 3, 85-108.

Moniz Bandeira, L. A. (2003). *Brasil, Argentina e Estados Unidos - conflito e integração na América: do Sul da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003*. Rio de Janeiro: Revan.

Moniz Bandeira, L. A. (1985). *O expansionismo brasileiro: o papel do Brasil na Bacia do Prata da colonização ao Império*. Rio de Janeiro: Philobiblion.

Monteoliva Doratioto, F. F. (2003). O imperio do Brasil e as grandes potencias. In Chaves de Rezende Martins, E. (org.), *Relações internacionais: visões de Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 133-152.

Needell, J. D. (2006). *The party of order: the conservatives, the state, and slavery in the Brazilian monarchy, 1831-1871*. Stanford: Stanford University Press.

Nunes Ferreira, G. (2006). *O Rio da Prata e a consolidação do estado imperial*. São Paulo: HUCITEC.

Palacios, G. (2002). De imperios y repúblicas: los cortejos entre México y Brasil, 1822-1867. *Historia Mexicana*, 51,3, 559-618.

Pandiá Calógeras, J. (1989). *A Política Exterior do Império*. Brasília: FUNAG, Câmara dos Deputados, Companhia Editora Nacional.

Pereira Gonçalves, R. (2009). Brasil e Peru no século XIX: uma história pouco amistosa. *Revista Faz Ciência* 11,13, 55-78.

Pilar Otero, D. d. (1998). Panamericanismo y Bloques Regionales. La mediación ABC en el conflicto mexicano-estadounidense. *Anos 90* (10).

Pinheiro Machado, P. F. (2012). A Doutrina Monroe Tropical: O visconde do Uruguai e a definição da América do Sul como circunstância diplomática do Brasil. *Diálogos Latinoamericanos* 19, 69-91.

Pimenta, J. P. G. (2002). *Estado e nação no fim dos impérios ibéricos no Prata (1808-1828)*. São Paulo: Ed. Hucitec.

Preuss, O. (2011). *Bridging the island: Brazilians' views of Spanish America and themselves, 1865-1912*. Madrid, Frankfurt am Main: Iberoamericana / Vervuert.

Seckinger, R. L. (1984). *The Brazilian monarchy and the South American republics, 1822-1831: diplomacy and state building*. Baton Rouge [et.al.]: Louisiana State University Press.

Smith, J. (1991). *Unequal giants: diplomatic relations between the United States and Brazil, 1889-1930*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Sombra Saraiva, J. F. (1996). *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: EdUnB.

Streeter, M. (2011). *South America and the Treaty of Versailles*. Chicago, IL: Haus Publishing.

Topik, S. C. (1996). *Trade and gunboats: the United States and Brazil in the age of empire*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Vidigal, C. E., Monteoliva Doratioto, F. F. (2014). *Historia das relações internacionais do Brasil*, São Paulo: Editora Saraiva.

Villafañe Gomes Santos, L. C. (2002). *O Império e as Repúblicas do Pacífico: as Relações do Brasil como Chile, Bolívia, Perú, Ecuador e Colombia, 1822-1889*. Curitiba: Editora UFPR.

Villafañe Gomes Santos, L. C. (2002). Um olhar brasileiro sobre as repúblicas do Pacífico. Memória de Duarte da Ponte Ribeiro, 1832. *Cadernos do Centro de História e Documentação diplomática 1,1*, 133-159.

LOS MODELOS DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA FRENTE A LOS DESAFÍOS DEL ABC*

Alejandro Simonoff**

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre cómo los diferentes intentos de ABC, influyeron en los modelos de política exterior argentina. Lo anterior, entendiendo por modelos la existencia de ciertas regularidades y continuidades en las acciones impulsadas por las elites que controlan el Estado, las que intentan imponer sus intereses buscando las oportunidades que la agenda internacional les otorga, y que son efectuadas en determinados momentos de la historia de las relaciones de la Argentina con el mundo. En este marco, a continuación se pretende abordar cómo se desarrollaron los modelos de integración selectiva, en este caso los acuerdos conocidos con el nombre de ABC.

1. EL PRIMER ABC Y EL MODELO DE INSERCIÓN TRADICIONAL

Hacia 1880, Argentina consolidó un modelo de inserción bajo la adscripción a la esfera de influencia británica, el mismo se correspondió a una situación del desarrollo de la economía mundial y local que permitió la elaboración de un modelo tradicional de inserción cuyas principales características fueron la ya señalada afiliación, que era el eje articulador de las otras: la oposición a Estados Unidos, una triangulación comercial entre esos dos países, el aislamiento de América Latina, el equilibrio regional y una debatida debilidad territorial.

Siguiendo a Puig (1975) y a Moneta (1988), a continuación se define estos aspectos del siguiente modo:

- 1) **Afiliación a la esfera de influencia británica:** fue caracterizada por la optimización de lo económico, producto de la división internacional de trabajo donde Inglaterra y Europa eran la fábrica y Argentina la granja, junto con el establecimiento de algunas limitaciones políticas por parte de la elite.
- 2) **Oposición a Estados Unidos:** producto de la escasa importancia económica de la relación que a veces llegó al enfrentamiento.

* Este texto es producto de los borradores de la charla con el mismo título, dictada en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, 9 de abril de 2015.

** Profesor en Historia y Doctor en Relaciones Internacionales (UNLP), Profesor titular de Historia General VI (UNLP), Docente-Investigador Id IHCS e IRI (UNLP). asimonoff2010@gmail.com

- 3) La **triangulación comercial** apareció a fines del siglo XIX y estableció una estructuración de los intercambios con Inglaterra, luego Europa Occidental, como destino de las exportaciones, y Estados Unidos, como proveedor de bienes de consumo y de capital que creció algebraicamente en la medida que el viejo continente perdió competitividad y relevancia internacional.
- 4) **Aislamiento de América Latina:** a pesar de que se mantuvieron a veces relaciones estrechas desde lo diplomático, cultural y político existió cierto rechazo a crear asociaciones permanentes,¹ aunque existieron casos de acercamiento como el Tratado ABC o la doctrina Drago² –aunque por otros motivos.
- 5) **Debilidad territorial:** existió poca o ninguna preocupación por esta cuestión como si realmente no importase perder territorios que estuvieran fuera del proyecto agroexportador. La idea extendida de pérdida de territorios tenemos que diferenciarla de aquellas disputas donde se recurrió a árbitros (donde perdimos parcialmente territorios) y los que se regularon por tratados –como el caso del de 1881– donde consolidamos nuestro territorio patagónico.³
- 6) El **equilibrio regional** que fue la existencia de una preocupación desde la independencia por mantener una distribución de poder favorable –o al menos equilibrada– con Brasil y Chile, cuyo derrotero fue desde la carrera armamentista hasta fórmulas políticas conjuntas como el citado ABC.

En la medida que Gran Bretaña se debilitaba y Washington se fortalecía, la idea del panamericanismo avanzaba,⁴ van a surgir otras ideas con respecto a una integración económica pero más reducidas, o selectivas, además de incorporar a un actor específico, Brasil.⁵

No fue casual que ante los primeros síntomas de deterioro de la relación especial con Gran Bretaña, estas ideas tuvieron un campo para desarrollarse. Esto se vio reflejado políticamente en la formación del ABC, en los primeros años del siglo XX.

1 Aquí Ferrari hizo extensivo el aislacionismo no solo a la región (por la reticencia al panamericanismo por dos motivos: la oposición a la solidaridad hemisférica y el debate en torno al principio de no-intervención), sino también mundial (por motivos geográficos). (Ferrari, 1981, 9-12).

2 También fue un intento de poner límites, a través del derecho, al accionar de las potencias sobre los débiles países del Cono Sur.

3 Estas nuevas ideas para la interpretación de esta situación, le deben mucho a la revisión hecha de los conceptos de nación y nacionalismo, realizados por historiadores del culturalismo británico, como Eric Hobsbawm, Benedict Anderson, Ernest Geller, entre otros.

4 Los dirigentes norteamericanos fueron planteando una serie de temas políticos que definieron algunos aspectos de su relación con la región, la adopción de la seguridad hemisférica, a partir de la doctrina Monroe y la flexibilización del principio de no intervención.

5 El primero en señalar esta cuestión fue Alejandro Bunge.

La firma de los grandes tratados territoriales dio lugar al inicio de disputas por la influencia (por parte del barón de Río Branco y Estanislao Zeballos, influidos por sus lecturas geopolíticas).

Para Tokatlián existen dos elementos que determinan la aparición de la rivalidad de los primeros años del siglo XX: la ley de armamentos navales de Brasil y el despliegue de su estrategia principal de Gran Bretaña a Estados Unidos (Russell y Tokatlián, 2002: 409-10). Uno de los impulsores de esta rivalidad fue Zeballos, cuando asumió como canciller de Figueroa Alcorta, impulsó una política de poder, basándose en: *“(...) un plan con el que se proponía dejar aislado a Brasil y que confirma su inclinación por procedimientos políticos que sus contemporáneos pacifistas calificarían de arteros y maquiavélicos, pero que era de uso común en la diplomacia europea. Se trataba de recomponer las relaciones con Paraguay y Uruguay y, fundamentalmente, de concertar una alianza con Chile para presentarse conjuntamente frente a Brasil y presionarlo para que desistiera de sus objetivos armamentistas”*. (Paradiso, 1993: 41).

Existió también como con Chile una carrera armamentista a principios de aquel siglo. A pesar de estas tensiones, también desde esos tiempos, la presidencia de Figueroa Alcorta buscó generar: *“(...) reglas más de previsión que facilitasen la acción conjunta de aquellos países en todos asuntos de interés común o que pudiese comprometer las relaciones de buena amistad”*. (Monis Bandeira, 2004: 90-91).

Pero el retorno de Estanislao Zeballos demoró esa idea de división de áreas de influencia en el continente suramericano, al no subordinar el desarrollo de poder militar y naval argentino al de Brasil, país al que le atribuía “intenciones de guerra” (Monis Bandeira, 2004: 91).

La llegada de Sáenz Peña reforzó la idea de un eje con Brasil, luego que desaparecieran los motivos *“de perturbación y apaciguamiento de ánimos”* Brasil, Argentina y Chile: *“(...) retomaron las líneas de una política conjunta que pronto ofrecería sus frutos más notorios: la mediación en el conflicto mejicano-norteamericano y el tratado pacifista llamado precisamente A.B.C.”* (Ferrari, 1980: 690).

Este acuerdo significó un cambio de los lineamientos externos, tanto de Argentina como de Brasil.⁶ Fue auspiciado por el presidente Roque Sáenz Peña para establecer un ámbito cooperativo que le permitiera ganar poder frente a Estados Unidos.⁷

6 El barón de Río Branco promovía el acercamiento a Estados Unidos y reforzar los lazos con Paraguay y Uruguay para recobrar influencia en la Cuenca del Plata, como así también forjar una alianza con Chile.

7 Si bien Argentina y Brasil percibían las bondades mutuas de este tipo de acuerdo, la diferencia en cuanto a sus objetivos (mientras Brasil pretendía complementar la compatibilidad de su política hacia Estados Unidos, la Argentina buscó lo contrario, ganar poder para continuar con su oposición) y disminuir el lado norteamericano del triángulo que se hizo cada vez más robusto, e hicieron que esta alianza terminase en un fracaso.

La firma de este tratado en 1915 estableció que para la resolución de conflictos entre los socios, la elaboración de investigación, y una vez concluida esta, cada parte recuperaría "su libertad de acción".⁸ Este acuerdo contó con la oposición del radicalismo que señaló la distinción entre estos socios y el resto de los países de la región⁹ –con esta división para Andrés Cisneros se creaba una hegemonía subsidiaria a la de Estados Unidos (Cisneros y Piñeiro Iñiguez, 2002: 339), mientras que otros sectores argumentaban que Argentina podía ser vencida "por dos votos (Chile y Brasil) contra uno" (Ferrari, 1981: 70).

La mediación entre Estados Unidos y México por pedido del presidente Wilson, para Carlos Escudé y Andrés Cisneros en su monumental obra señalaron que "*no pasó de ser una ilusión*", ya que esta administración pretendió, no solo dominar la política interna del país azteca, sino a toda la región a través de la "diplomacia de control"¹⁰ (Cisneros y Escudé, 1998: VII, 73).

No fue casual que quienes promovían un acercamiento acríptico con las grandes potencias, no veían con buenos ojos este tipo de iniciativa. Por otro lado, con ello se quebraba la tendencia aislacionista hacia la región y se buscaba revertir la tendencia de equilibrio regional sustentada en políticas de poder por otras más cooperativas y menos costosas.

En la década siguiente existió otro intento de refundar el ABC, durante el gobierno de Alvear en el marco de la reunión hemisférica que se realizó en Chile.

Si bien el radicalismo, hasta la crisis del 30, compartió la afinidad hacia Gran Bretaña, intentó estructurar un esquema multipolar de inserción, como lo demostró la neutralidad en la Primera Guerra y la búsqueda de provisión de fuentes de energía no tradicionales. En palabras de Juan Carlos Puig, el radicalismo "*incrementó la decisión autónoma en algunos aspectos, pero el esquema básico se mantuvo*" (Puig, 1984: 125). El enfrentamiento con Estados Unidos se vio reforzado y reconoció varios orígenes, entre ellos el político, por la defensa del principio de no intervención y el rechazo a la doctrina Monroe como pacto regional, que también tuvo los orígenes económicos como por ejemplo la política petrolera de Yrigoyen. En el plano latinoamericano, explícitamente se señaló que Argentina debía diseñar su inserción internacional a partir de la región.

8 Por lo que sostuvo Gustavo Ferrari, esta fórmula era de un rango menor a la fórmula de arbitraje y conciliación que era empleada predominantemente en la política exterior argentina. (Ferrari, 1981: 70). Por otra parte Andrés Cisneros señala que no era un Pacto de Alianza, sino más "*bien pudo servir de base de ello*". (Cisneros y Piñeiro Iñiguez, 2002).

9 El futuro canciller de Yrigoyen, Carlos Becú dijo al respecto que la "hermandad parcial" no podía hacer olvidar el objetivo de la "hermandad total" de todo el continente (Cisneros y Piñeiro Iñiguez, 2002: 339).

10 Se denomina la uso del multilateralismo para ocultar una intervención unilateral (Cisneros y Escude, 1998: VII, 73).

La reunión de Santiago en 1923 llegó casi al fracaso, debido a la carrera armamentística que había con Brasil y Chile (Alonso, 1983: 86). Ambos países impulsaron una reunión previa, con Argentina para acordar el problema, pero fueron sorprendidos por la negativa de este país a discutirlo en secreto y sin los otros miembros presentes, lo que generó en la reunión un clima de particular tensión.¹¹ Es evidente que en ella primaron los criterios para armonizar la política con todos los países, y no menos selectiva, cosa que ya habían sustentado los radicales en la etapa previa a su gobierno.

Estas ideas volvieron a tomar fuerza cuando la crisis de los años treinta puso en jaque la relación especial con Gran Bretaña, que además debilitaba al modelo agroexportador y solo revigorizada por el cambio de patrón de relacionamiento con el abandono del libre cambio que las regía desde 1825, en virtud de la reciprocidad del Pacto Roca-Runciman de 1933. El Plan Pinedo de 1940, como el Tratado para el Libre Comercio Progresivo del año siguiente, buscaba la unión aduanera con Brasil como tabla de salvación de sus intereses económicos.

Pero el nuevo escenario que se conformó durante la Segunda Guerra Mundial dejó en ascuas estas iniciativas, debido al peso ganado por Estados Unidos. Se suma a lo anterior, el desplazamiento del modelo agroexportador por otro de industrialización sustitutiva, que dieron a la búsqueda de la integración una forma nueva.¹²

2. LAS NUEVAS POLÍTICAS EXTERIORES, EL MODELO DE AUTONOMÍA HETERODOXA Y EL NUEVO INTENTO DEL ABC

La Guerra Fría marcó un nuevo escenario internacional, con el desplazamiento definitivo de los europeos y el ascenso de la Unión Soviética y Estados Unidos que impuso nuevos rumbos en la política exterior de Argentina.

En ese contexto, los proyectos de incorporación a ese escenario estuvieron marcados por una puja entre los esquemas autonomistas –llevados casi siempre por administraciones democráticas– y esquemas de alineamiento hacia Estados Unidos –desarrollados por gobiernos de facto–, los que constituyeron las **nuevas políticas exteriores (1946-1983)**. La falta de continuidad institucional reflejó cambios constantes, al ritmo de la sucesión de gobiernos civiles y militares, e incluso en algunos casos dentro de un mismo gobierno. Varias cuestiones operaron en esa situación: la

11 Brasil no la rechazó explícitamente pero no tomó ninguna medida efectiva para concretarlo.

12 Una digresión sobre los efectos de la crisis de 1929 en las elites latinoamericanas, mientras que en el caso brasileño barrió con ellas y permitió el ascenso de los sectores industrialistas, en la Argentina sobrevivieron y continuaron siendo un actor relevante de la política, ya que las consecuencias del quiebre no fueron tan profundos.

polarización política interna (peronismo-antiperonismo), y externa (la cruzada anti-comunista y el recelo a las posiciones nacionalistas desde lo económico por parte de Washington); la económica (campo-industria), en donde existieron múltiples y cruzadas combinaciones entre ellas que llevaron a la incapacidad de definir un rumbo sostenido.

La llegada del mundo bipolar moldeó los diseños de inserción internacional del país entre la opción de alinearse con la potencia del bloque, Estados Unidos, o reclamar su pertenencia al bloque occidental pero priorizando a la región –fundamentalmente con un acercamiento a Brasil–. Estas opciones constituyeron el marco donde la oposición y la cooperación se alternaban, causando cierto erratismo.

Su evaluación fue controvertida, mientras en Puig y sus sucesores las decisiones autonómicas fueron ponderadas como positivas (Puig, 1988), los occidentalistas como aislacionistas, y luego Carlos Escudé, como heredero de ellos, las definió como “desafíos” con costos, e incluso como “victorias pírricas” (Cisneros y Escudé, 1998: I, 17). Finalmente, Russell y Tokatlián fueron más sensibles a estas últimas apreciaciones (Russell y Tokatlián, 2002: 414).

Más allá de la unidad estructural caracterizada por la puja de modelos autonómicos y de seguimiento a la potencia hegemónica, el peronismo de los años cuarenta y cincuenta constituyó el primer núcleo de tres (los otros dos fueron el de los gobiernos débiles –1955 a 1966– y el de los gobiernos militares fuertes –1966 a 1983–).

La fuerte apuesta a un modelo poligonal de relacionamiento económico y la Tercera Posición desde lo político, sentaron las bases de una política autonomista que no estuvo exenta de criterios de inserción que produjeron cambios al promediar la gestión de Perón. Este modelo, insinuado en Yrigoyen, fue practicado desde la primera gestión peronista por los todos gobiernos democráticos con sus propias características hasta Menem, y retomada por los gobiernos posteriores a la crisis de 2001.

La opción autonómica que se afirmó en 1945, se mostró para algunos sectores como absolutamente contrapuesta a la inserción. Los gobiernos civiles y democráticos optaron por las opciones autonómicas de características heterodoxa, la que se define por tres aspectos que la diferencian de la dependencia racionalizada:

- a) El modelo de desarrollo interno pudo no coincidir con las expectativas de la metrópoli;
- b) Las relaciones internacionales del país periférico no fueran globalmente estratégicas; y,

- c) Separó el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque (PUIG, 1984: 68).

Existieron variantes, como en el caso de la última etapa del gobierno de Perón en los cincuenta, que tuvo la intención de acercarse a Estados Unidos pero manteniendo márgenes de maniobra.

Esta apertura se mostró como ineludible ante los cambios en el proceso de sustitución de importaciones, por las necesidades de capital internacional, la que afectó a la política exterior.

Pero internacionalmente, mientras se llevaba a cabo esta estrategia, el mundo occidental tendía hacia una mayor interrelación y una mayor interdependencia. En nuestro caso, donde la insuficiencia del modelo industrial autárquico, cedió su lugar a uno desarrollista (con el ingreso de capitales foráneos, como se observó en la ley que los reguló y el Segundo Plan Quinquenal), y la extensión del mercado local, a través de un tibio intento de unión aduanera.

En este marco aparecieron ideas para la integración de los países latinoamericanos. Su impulsor fue Raúl Prebisch con su teoría del Centro-Periferia, a través de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Básicamente para el economista argentino, la integración fue uno de los tres puntales para el proceso de desarrollo. El primero fue el reemplazo de la industrialización sustitutiva por otro que desarrolle la industria básica;¹³ y la lucha contra el deterioro de los términos del intercambio fue el otro.

Los procesos de integración regional no se ajustaron estrictamente a estos postulados, ya que tuvieron dos formas: la primera, que Juan Carlos Puig denominó "Integración Comercialista", buscaba una integración comercial que ampliaba el mercado nacional de los Estados más desarrollados del área (p.e. Brasil, Argentina, México) que pretendía reproducir a escala regional, las asimetrías mundiales; y la segunda; una "Integración Solidarista" que no solamente se preocupó por establecer una unión aduanera, sino también de los mecanismos que garantizaran ciertos equilibrios en las asimetrías entre los Estados miembros.

Uno de los objetivos de Perón era conseguir la solidaridad política y económica de América Latina, a través de una integración bilateral, sectorial y comercial, especialmente con Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay y Perú. Para Andrés Cisneros y Carlos Piñero Iñiguez: "(...)

13 Las administraciones de Perón y de Vargas buscaron caminos para salir del proceso sustitución de importaciones y evitar el estrangulamiento económico externo denunciado por CEPAL.

El Perón del Segundo Período constitucional, procuró otorgar al tema de la integración en política exterior una importancia similar al que la Justicia Social habría tenido en la "inter-na" (Cisneros y Piñeiro Iñiguez, 2002: 31).

La nueva llegada de Vargas animó a Argentina a buscar a Brasil para una política común, pero el dirigente gaucho no pudo con las políticas tradicionales de Itamaraty: alianza con Estados Unidos¹⁴ y fuertes desconfianzas hacia Argentina. A pesar de la adhesión de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Paraguay a los convenios entre Ibáñez y Perón en 1953, hubo gran decepción al no poder integrar al gigante verde-amarillo y por eso fueron abandonados (Lanús, 1985: II, 7-11). Esta relación bilateral en el ámbito americano buscó "promover la unión económica" para potenciar la autonomía (Puig, 1988: 32).

Para Puig el fracasado intento del nuevo ABC fue uno de los primeros ejemplos de integración solidarista, porque: "(...) *Adoptaban principios generales sobre complementación económica, desgravación aduanera y liberación impositiva, coordinación en materias de cambios, intercambios recíprocos de los principales productos nacionales y facilidades crediticias (...)*" (Puig, 1980: 198).

Estos buscaban: "(...) *Una integración económica selectiva, no automática, sobre la base de concesiones que siempre fueran recíprocamente provechosas. Este aspecto, creemos muy importante de mencionar que, luego del fracaso evidente de la perspectiva comercialista de la integración latinoamericana, se vuelve a considerar que el gradualismo negociado constituye una aproximación válida al tema (...)*" (Puig, 1980: 198).

Pero las amenazas para este tipo de planteamientos tuvieron varios planos, como lo señaló José Paradiso.

"(...) A pesar de las afinidades política e ideológicas, la trama de intereses involucrados en un proyecto de este tipo eran tan compleja que, aun cuando desde Washington no se hubiera hecho mucho para oponerse –lo que por cierto no ocurrió–, la gravitación de fuerzas confrontacionistas aferradas a conceptos de equilibrio de poder y de esfera de influencia, era suficientemente poderosos como para destruirla (...)" (Paradiso, 1993: 129).

La aparente confluencia entre los autonomistas y los neoconservadores en torno a la evaluación del Segundo ABC, se sustenta en búsquedas distintas. Puig y sus discípulos apuntaron a los márgenes de maniobra que generaría este tipo de instrumento, mien-

14 Un bloque regional liderado por Argentina era una preocupación de Washington desde fines de los años cuarenta.

tras Cisneros trata de encontrar una continuidad entre las políticas externas de Perón y las de Menem en torno a la integración, ya que no es posible en marcos más generales. Los gobiernos civiles de Arturo Frondizi y Arturo Illia intentaron diversos instrumentos para acercarse a los vecinos, como la coordinación política planteada en la “Declaración de Uruguayana” con Brasil del primero, y los tratados de vinculación económica con Chile del segundo. Pero fueron obstaculizados por los occidentalistas que marcaron el ritmo de los gobiernos militares del último núcleo.

Resultó evidente que el modelo de integración generalizada presentó su ocaso, cuando los modelos desarrollistas mostraron dificultades, incluso habría que sumar las dificultades generadas por la crisis de la deuda de 1982. A partir de ello, existieron instrumentos de integración selectiva, como lo fueron el Tratado de Foz de Iguazú de 1985 y sobre todo el Programa de Integración y Cooperación Económica de Argentina y Brasil (1986). En ellos aparecieron las cuestiones referidas a la cooperación económica y política, y al manejo de las asimetrías.

La Guerra de Malvinas también tuvo un impacto en el escenario hemisférico, ya que puso al descubierto las verdaderas intenciones de las organizaciones creadas en la inmediata posguerra. Esta situación propició que los latinoamericanos comenzaran a buscar otros foros de coordinación política, sin Estados Unidos, como lo mostró inicialmente la formación de Contadora y su grupo de Apoyo, y su derivación, el Grupo Río.

3. NUEVO TRIÁNGULO, DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN

Esta situación comenzó a cambiar cuando desde 1983 se delineó una estructura triangular que involucró a Argentina con estos dos países en el marco de políticas cooperativas.¹⁵ Pero las pretensiones latinoamericanistas impulsadas por Raúl Alfonsín encontraron ciertos límites, ya que existieron fuertes condicionantes, como el endeudamiento que generó la necesidad de acercarse a Washington para conseguir apoyo financiero, ya sea unilateral o de los organismos multilaterales que controla, lo que ocasionó una tensión en la búsqueda de un mayor marco autonómico.

Los Acuerdos de Foz Iguazú (1985) y los Programa de Integración y Cooperación Económica (1986) buscaron garantizar defensas para las economías argentinas y brasileñas, frente a un escenario de mayor apertura y una coordinación política en temas generales, como también sensibles, tal es el caso de lo nuclear.

15 El debate por cuáles deben ser sus prioridades, encierra no solo una cuestión de opciones políticas sino la imagen que su clase dirigente tiene sobre el país.

Chile quedó excluido de este nuevo proceso de integración, por la continuidad de la dictadura de Pinochet hasta 1990 y las condiciones económicas heredadas de ese régimen militar.

En los años noventa, con las autodenominadas relaciones “carnales” con Estados Unidos, inspiradas en el realismo periférico escudeano, se buscó el alineamiento con Washington y la correspondencia con la política de convertibilidad inaugurada por la administración de Menem, como lo ha señalado Mario Rapoport (2009).¹⁶

El término de la Guerra Fría, no solo puso fin al mundo bipolar, sino que desató las fuerzas de un capitalismo en su faceta neoliberal a escala global.

Esto afectó a los procesos de integración regional, como se observó en la firma del Tratado de Asunción, en el que los mecanismos de manejo de las asimetrías desaparecieron. Esto tuvo como consecuencia la liquidación del modelo desarrollista, la legitimación del discurso hegemónico neoliberal y la aceptación de las imposiciones del Consenso de Washington. La integración ya no fue pensada como una forma de ganar potencialidades entre los socios para enfrentar las dificultades que ofrecía el escenario internacional, sino como una escala para acceder a él.

Pero al promediar esa década Chile se incorporó al llamado MERCOSUR político, como una forma de buscar interlocución con los otros dos actores regionales, y cierto retorno a un esquema ABC, que intentó profundizarse cuando llegó el gobierno de la Alianza al ser tentado para formar plenamente este, cosa que rechazó.

Si bien el acceso al mercado internacional fue el elemento predominante, no menos cierto fue que debido a toda una serie de tensiones que existieron en las relaciones interamericanas, sobre todo en el caso del MERCOSUR, comenzaron a delinearse algunos instrumentos de negociación frente al nuevo intento de EE.UU. de ampliar su mercado, a partir de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El ALCA apareció como una extensión del Tratado de Libre Comercio (TLC o sus siglas en inglés NAFTA) que junta México, Canadá y Estados Unidos. Uno de los problemas es que el TLC no contempló mecanismos para solucionar los subsidios a la actividad agrícola norteamericana.¹⁷

16 Pero no fue menos cierto que durante esa administración se creó el MERCOSUR.

17 Los países industriales utilizan sus excedentes para contribuir con su actividad agrícola y volverla competitiva, afectando su precio internacional de las materias primas y perjudicando a aquellos países productores de materias primas.

Esta dificultad planteó un dilema importante a la hora de pensar la integración económica entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas, porque si no se terminaban con esos subsidios, lo más probable era que el sector agrícola desapareciera en segundos.¹⁸

En los noventa hubo tensiones muy fuertes con respecto a qué hacer con el ALCA. Creemos que uno de los motivos por los cuales Argentina fue reticente al ingreso, fue la presión del sector agrícola.¹⁹

Este rechazo explica la continuidad ininterrumpida de la política contra los subsidios agrícolas, si existe una política de Estado en Argentina, no importando quién gobierne (radicales, peronistas o militares), todos los denunciaron. Ello se debe al peso relevante del sector en la estructura económica y política. Pero por otro lado, puso de manifiesto la contradicción entre estos grupos y cómo ellos conciben el mundo. Si siguieran las políticas que pregonan en términos generales, un discurso claramente aperturista, tendría consecuencias fatales para ellos. Esa contradicción se generó desde la Guerra Fría, como dice Rapoport, donde esos intereses económicos se contraponen con EE.UU., y sin embargo, ese país es asumido como el campeón de los ideales que ellos dicen representar.

A partir de fines de esa década, aparecieron ciertas grietas con respecto al monolítico discurso neoliberal vigente. Se visualizan otras opciones en el proceso de integración, las llamadas “instancias revisionistas”. El MERCOSUR fue el mejor ejemplo. Porque aunque originalmente fue pensando como una plataforma para el acceso al mercado internacional, por sus propias necesidades incorporó mecanismos cada vez más importantes desde el punto de vista político, no así desde lo institucional.

Argentina, luego de la crisis de 2001, supo aprovechar en este aspecto el MERCOSUR. Desde 2002-2004 se crearon sus misiones comerciales conjuntas a Sudáfrica, India y China, mientras que por otro lado, se bloqueó la cláusula de paz de la OMC en la reunión de Cancún.

Otra cuestión importante es la negociación en torno al ALCA. Argentina y los otros miembros del MERCOSUR, lo utilizaron como un mecanismo homogéneo de negociación para limitar las pretensiones norteamericanas.

18 El caso mexicano es ilustrativo al respecto, hace años que importa maíz de EE.UU., como consecuencia del TLC y produjo la desarticulación de su agricultura y la migración esos trabajadores hacia Norteamérica.

19 El Presidente Carlos Menem fue oscilante al respecto, y su Ministro de Economía y también de Fernando De la Rúa, Domingo Cavallo propuso en varias oportunidades salir del MERCOSUR e ingresar directamente al ALCA, o al TLC, o algún convenio bilateral con Estados Unidos.

Existió una sinergia importante de Argentina y Brasil, que comandaban la estructura política del MERCOSUR. En ese sentido, los norteamericanos viendo esto y que retrasaba la situación del ALCA, implementaron diversas estrategias: extender el TLC y se firmaron acuerdos bilaterales de libre comercio con Colombia, Ecuador, Perú y Chile.

Pero también existieron otros elementos importantes como el cambio de plataforma regional brasileña, desplazando al MERCOSUR y construyendo un espacio más suramericano que conosureño; en eso hay una continuidad de Cardoso a los gobiernos del PT.²⁰

Inicialmente en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, e incluso anteriormente a él, se buscó generar un área de libre comercio menos rígida a nivel suramericano que se complementó con el impulso de infraestructura, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA). Mientras este proceso de extensión fue consolidándose con diversas denominaciones, una de las últimas fue la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, o CASA en portugués), en la reunión de Ayacucho de 2004.

Este proceso encabezado por Brasil encontró dos oposiciones regionales. Por un lado, Argentina, que buscó no diluir su poder de negociación frente a él, y por otro el “bloque bolivariano de América del Sur” con eje en Venezuela.

Estos últimos gestaron la Alternativa Bolivariana para América (ALBA, o más recientemente Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América),²¹ que fue un proceso de integración impulsado por Hugo Chávez y que poseyó características distintas: se habla de integración de los pueblos, más que de las naciones y la idea de mercado o de unión aduanera están descartadas.

Como sostuvo José Briceño, el bloque bolivariano (Bolivia, Ecuador y Venezuela) logró producir cambios importantes en el paso de la CSN a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Tras este proceso de discusión, la imposición de iniciativas claramente de coordinación política, que en principio Brasil rechazaba, permitieron limar también las diferencias con Argentina (Briceño, 2010).

En este momento existe una especie de vacío, por dos cuestiones que influyen: la desaparición de Hugo Chávez y su rol en este proceso, y la menor intensidad en el manejo de relaciones internacionales por parte de Dilma a diferencia de Lula.

20 Esta ampliación, tuvo que ver con las convocatorias que desde el año 2000 se realizaron entre el MERCOSUR, la Comunidad Andina, Guayana Francesa, Guyana y Surinam.

21 Formado inicialmente por Cuba y Venezuela que se fue extendiendo a Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Surinam y varios países caribeños.

También con la aparición de ciertas reconfiguraciones que recuerdan al pasado reciente: la Alianza del Pacífico que nucleó a México, Colombia, Perú y Chile.²² Nos parece que existe un doble objetivo en ella: disminuir el liderazgo del bloque bolivariano y moderar las pretensiones regionales de Brasil.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de estos cien años, nuestros países intentaron la construcción de instrumentos de integración selectiva y coordinación política, que en el caso argentino, coincidió con diversos momentos de crisis de sus modelos de inserción internacional.

Los dos primeros de ellos, por diversos momentos fueron efímeros, aunque su marca dejó huella en los ejecutores de las relaciones de Argentina con el mundo. En el caso del Mercosur, tiene una duración temporal mayor, pero no una presencia plena de Chile.

Hoy, cuando estamos frente a nuevas dificultades, tal vez sea el momento de recurrir a estos instrumentos de integración selectiva y coordinación política para generar y potenciar una nueva oportunidad para nuestros países.

22 Estos países representan a las economías más abiertas de la región, firmaron TLC con EE.UU. y su discurso es más cercano al neoliberal que se creía estaba sepultado en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Beatriz (1983). *La presidencia de Alvear*. Buenos Aires, Centro Editor Latinoamericana.
- BRICEÑO RUÍZ, José (2010). "El UNASUR: ¿continuun o nuevo inicio del regionalismo suramericano" en Coordinadora Regional de Investigaciones Sociales y Económicas. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires, CRIES: 103-120.
- CISNEROS Andrés y ESCUDÉ, Carlos (1998). *Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- CISNEROS, Andrés y PIÑEIRO Iñiguez, Carlos (2002). *Del ABC al Mercosur: La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- FERRARI, Gustavo (1981). *Esquema de política exterior argentina*. Buenos Aires, EUDEBA.
- LANÚS, Juan A. (1985). *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina. 1945-1980*. Buenos Aires, Hypamérica.
- MONETA, Carlos J. (1988). "La política exterior del peronismo: 1973-1976" en PERINA, Rubén y RUSSELL, Roberto. *Argentina en el Mundo (1973-1987)*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- MONIS BANDEIRA, Luis Alberto (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos*. Buenos Aires, Norma.
- PARADISO, José (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- PUIG, Juan Carlos (1975). "Las tendencias profundas de la política exterior argentina" en: *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*. Nº 1, Buenos Aires, 7-27.
- PUIG, Juan Carlos (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas, Universidad Simón Bolívar.
- PUIG, Juan Carlos (1988). "Política Internacional Argentina" en: PERINA, Rubén y RUSSELL, Roberto. *Argentina en el Mundo (1973-1987)*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 19-45.
- RAPOPORT, Mario (2009). "Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos" en: *Diplomacia, Estrategia, Política*. Nº 10, Octubre-Diciembre 2009, Brasilia, Proyecto Raúl Prebisch, 26-50.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2002). "El lugar de Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro", en *Desarrollo Económico*, Nº 167, Vol. 42, Octubre-Diciembre 2002.

AMÉRICA DEL SUR COMO ZONA DE PAZ. APORTES DE LA REGIÓN A LA TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN

Jorge Riquelme Rivera*

“Como libertad particular, la tranquilidad era un estado ideal, el único, finalmente, en que el espíritu tenía derecho a revelarse inquieto”.

Mario Benedetti

INTRODUCCIÓN

En la actualidad se asiste a un escenario internacional particularmente complejo y cambiante. Luego del fin de la Guerra Fría y la decadencia de la transitoria hegemonía estadounidense, se observa a una serie de países emergentes que desafían a las antiguas potencias, las que progresivamente pierden *status* en el ámbito mundial. Como sostiene Susanne Gratius (2009), es posible apreciar un cambio en los cimientos del tradicional mundo triádico dominado por Estados Unidos, Europa y Japón. Si bien el mundo mantiene atribuciones de unipolarismo en el área del poder militar, con Estados Unidos a la cabeza; a la vez, presenta rasgos de multipolaridad en todas las otras áreas internacionales. Es decir, existirían ámbitos de unipolaridad que se superponen con otros donde predomina la multipolaridad, lo que supone importantes complejidades al momento de caracterizar el escenario internacional contemporáneo.

Distintos autores plantean que en la actualidad se presencia un gran cambio de poder en el mundo, donde se desarrollan y surgen nuevos poderes –como Brasil, China, India y Sudáfrica, que junto a Rusia forman parte del denominado BRICS¹–, los que apoyarían la configuración de un escenario cada vez más multipolar, marcado por el desarrollo de nuevos centros de poder político y económico.

En esta línea, el internacionalista argentino Juan Gabriel Tokatlián, sostiene que la política internacional estaría en camino de *Southfalia*, es decir, un escenario global con una tenden-

* Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile y en Ciencias Militares, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (C) en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat. jriquel@uc.cl

1 Una agrupación similar al BRICS es IBSA, compuesta por India, Brasil y Sudáfrica, que fue creada en septiembre de 2003.

cia creciente a contar como protagonistas a actores del denominado Sur, que tradicionalmente han sido considerados como actores secundarios. Estos nuevos poderes emergentes *“proviene de la periferia, poseen regímenes políticos diversos, sus casas no están plenamente ordenadas, gravitan significativamente en la economía mundial, están descontentos con los equilibrios de fuerza vigentes, tienen altos niveles de desigualdad, despliegan una conducta externa heterodoxa y se encuentran muy inclinados a favor de una repartición de poder en el terreno global”* (Tokatlián, 2012: 114-115). Asimismo, estos Estados emergentes se caracterizan por su ingente actividad en ámbitos multilaterales, gran número de habitantes, pluralismo de culturas y un Producto Interno Bruto (PIB) elevado en cifras absolutas en comparación con otros países de sus respectivas regiones, además de poseer Fuerzas Armadas fuertes y, en ciertos casos, también armas nucleares (véase Nolte, 2007; y De Sousa, 2007).

Ciertos analistas han planteado incluso que estaríamos en presencia del “Mundo de Nadie”, una etapa de no-polaridad, donde ningún actor regional estaría en condiciones o tendría la disposición de asumirse como hegemon global. En este orden de ideas, el profesor estadounidense Charles Kupchan, plantea que el siglo XXI no estará dominado por ningún país, por cuanto los tres pilares tradicionales del mundo occidental, Estados Unidos, Europa y Japón, estarán caracterizados por el declive económico y la desafección de los electorados; mientras los poderes emergentes, léase China, India y Brasil, estarán circunscritos meramente a su carácter de poderes regionales (Kupchan, 2012). Zbigniew Brzezinski ha denominado a esta nueva etapa de la política mundial como una *“era posthegemónica”, donde “ninguna nación tiene la capacidad de imponer su voluntad a las demás de forma permanente ni sustancial”* (Naím, 2013: 197).

Como se aprecia, si bien con matices, existe un cierto consenso entre los autores en que se asiste a una transición de poder en el mundo, en desmedro de los tradicionales poderes centrales. La disyuntiva está en identificar el posicionamiento que adquirirán los nuevos poderes emergentes y si configurarán un escenario propiamente multipolar.

Otro tema que se asoma en las discusiones es si este eventual nuevo escenario será predominante y verdaderamente multilateral y democrático en la toma de decisiones. En esta línea, un tema visible es el progresivo protagonismo que están adquiriendo ciertos foros de corte elitista, como ha sido el relevante papel desempeñado por el foro del G-20 –que engloba a países desarrollados y del mundo emergente– ante la crisis económica y financiera internacional, que ha tendido a dejar en un plano secundario a Naciones Unidas, que con sus 193 miembros representa la instancia más representativa y legítima de la comunidad internacional. Lo anterior pone en evidencia una gradual tendencia a enfrentar los grandes temas actuales mediante un *“minilateralismo”*, antes que a través de un multilateralismo amplio e inclusivo. Este será uno de los grandes temas políticos para la reflexión de los países con vistas al renovado escenario internacional que se está configurando.

A todo lo anteriormente señalado, cabe agregar la proliferación de nuevos actores no estatales en la política mundial, como son las extensas redes de las organizaciones de la sociedad civil, actores no tradicionales que poseen sus propias estructuras y formas de trabajo en torno a temas tales como la protección del medioambiente, igualdad de género, asuntos indígenas y desarme y no proliferación, entre otros. Así también, la aparición de nuevos actores ha tenido importantes efectos en el terreno de la seguridad y la defensa. Si el escenario internacional propio del período de la Guerra Fría se concibió como una red de relaciones interestatales, la interdependencia ha traído consigo la aparición de nuevos actores susceptibles de identificar con los efectos perversos de la globalización, relacionados con el dinámico desarrollo que expresan las redes del crimen organizado, particularmente en el terreno del narcotráfico y el terrorismo. Estos renovados desafíos representan una sección importante de las agendas de los gobiernos de la región, teniendo efectos incluso en las distintas apreciaciones y percepciones de los países sobre la utilización de los medios militares y de seguridad interior.

De igual modo, la desconcentración del poder, así como la complejidad de los temas que deben enfrentar los países y la comunidad internacional en su conjunto, en el marco del proceso de globalización, también han tenido efectos en el desarrollo de regímenes internacionales, en tanto los países se han hecho cada vez menos eficaces para enfrentar las crecientes demandas y desafíos que implica la interdependencia regional e internacional. Ello ha tenido efectos en el terreno de la integración regional que, como proceso, ha vivido un auge en diversas regiones del mundo. Es decir, la globalización, la proliferación de nuevos actores y la dificultad de los tradicionales Estados para satisfacer sus intereses de manera autárquica, han incidido de manera importante en el desarrollo del fenómeno de la integración regional, particularmente desde la perspectiva de la seguridad y la defensa.

En esta línea, Daniel Flandes, Detlef Nolte y Leslie Wehner, plantean que en el mundo contemporáneo, los riesgos y las amenazas en materia de seguridad y defensa son primordialmente regionales, más que locales, nacionales o internacionales, por lo que las instituciones regionales están pasando a desempeñar un papel central en los temas de paz y seguridad, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas (Flandes, Nolte y Wehner, 2011: 112).

Sobre la base de lo anterior, este trabajo aborda la relación entre integración y seguridad en la región de América del Sur, un fenómeno que no ha sido profusamente estudiado, en tanto la literatura se ha concentrado predominantemente en los aspectos comerciales de la integración regional. De tal modo, el artículo analiza la región como una "Zona de Paz", indicando que América del Sur se ha encaminado hacia la constitución de una comunidad pluralista de seguridad regional, donde los actores han abandonado la gue-

rra como mecanismo de solución de conflictos, teniendo como base los avances que han implicado los procesos de integración subregionales, como ha sido particularmente el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), puntal del proceso de convergencia en el terreno estratégico en la región.

En el artículo se plantea que, teniendo como base el MERCOSUR, el proceso se ha desarrollado a nivel regional, como lo expresa la constitución del Consejo de Defensa Suramericano a fines del año 2008. Asimismo, en este breve estudio se hace un especial hincapié en los aportes de la región bajo el prisma de la teoría de la integración, sosteniendo que ha sido en el terreno defensivo donde se evidencian los mayores avances de la integración, antes que en la esfera económica y comercial, como tradicionalmente se ha planteado desde dicha corriente teórica.

2. INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD. UNA PERSPECTIVA TEÓRICA

Los orígenes de la teoría de la integración pueden situarse en el período entre las dos guerras mundiales, fundamentalmente con los aportes funcionalistas de David Mitrany, aunque su mayor dinamismo se dio a partir de la Segunda Guerra Mundial, retroalimentándose con el proceso de integración que comenzó a desarrollarse en Europa, lo que produjo una suerte de convergencia entre la teoría y la práctica. A partir de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la corriente neofuncionalista, destacan autores como Ernst Haas, Leon Lindberg y Philippe Schmitter, entre otros. Una tercera corriente es la transaccionalista, con autores como Karl Deutsch y Amitai Etzioni.

Existen distintas perspectivas como autores para abordar el fenómeno de la integración, no existiendo acuerdo, por ejemplo, en si la integración se refiere a un estado o bien a un proceso. En el presente trabajo se asume la segunda de estas opciones. La integración es un fenómeno complejo sobre el cual es difícil encontrar una definición mínimamente aceptada entre los especialistas. No obstante, se debe señalar que existe un cierto consenso en que su desarrollo se debe a la existencia de valores compartidos entre los actores, antes que debido a la presencia o uso de la fuerza y la coacción entre ellos. Es decir, la integración siempre es consensual, en tanto se relaciona con procesos de tomas de decisiones colectivas.

Una buena definición entrega Karl Deutsch, quien define la integración como un proceso *“mediante el cual los actores políticos pertenecientes a distintos sistemas nacionales se persuaden de la conveniencia de trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones pasan a poseer o reclamar jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes”* (en Wilhelmy, 1988).

Al participar en un proceso de integración los países dejan de ser totalmente soberanos, al tener que someter parte de sus atributos en favor de la comunidad ampliada. Pero esta sesión no es gratuita ni basada puramente en los supuestos idealistas de la armonía de intereses, por cuanto los Estados voluntariamente adhieren a un determinado proceso integrativo porque creen que de este modo satisfarán de mejor manera sus intereses nacionales. Desde un punto de vista complementario, es posible también argumentar que mediante la integración los países ganan atributos de soberanía, por cuanto actuando conjuntamente los Estados pueden incidir de mejor manera en los procesos de toma de decisión internacionales.

Otro rasgo común es el foco que los autores ponen en el proceso mediante el cual la lealtad de los actores nacionales pasa desde un centro a otro, que progresivamente comenzará a reclamar jurisdicción sobre las antiguas unidades, y la valoración que entregan a las comunicaciones entre las unidades que se integrarán. Otro elemento que se encuentra en diversos teóricos de la integración es la idea de la ramificación o “efecto derrame”, que supone que el desarrollo de la colaboración en un área, progresivamente llevará a un comportamiento comparable en otros ámbitos.

Como sostienen Dougherty y Pfaltzgraff: *“El esfuerzo por crear un mercado común, por ejemplo, da surgimiento a presiones para una colaboración ulterior en la determinación de precios, inversión, transporte, impuestos, salarios, seguridad social, bancos y políticas monetarias”* (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 444).

De este modo, desde la teoría de la integración se plantea que todo proceso integrativo presenta una dinámica “incrementalista” o de “bola de nieve”, es decir, posee una lógica expansiva que contribuye a extrapolar la integración, que en un principio suele aparecer como más visiblemente económica, hacia otras áreas de mayor contenido político.

Generalmente, las áreas más difíciles para la integración son aquellas más sensibles para la soberanía nacional, como son las reticencias de los Estados a someter sus fuerzas militares a mandos extranjeros (Magariños, 2000: 22). En esta línea, es posible avizorar que la reflexión sobre la experiencia de América del Sur puede constituirse como un singular aporte para la teoría de la integración, por cuanto siendo conocidas las dificultades que ha encontrado la integración regional en sus aspectos comerciales –entre otros elementos, debido a las divergentes estructuras arancelarias, el proteccionismo y la preferencia de los países por alcanzar acuerdos bilaterales con socios más allá de la región, lo que ha redundado en continuos períodos de estancamiento de los flujos de comercio intrarregional– lo cierto es que, en el ámbito de la seguridad y defensa, la integración ha sido particularmente exitosa. Este trabajo se guía bajo el supuesto de que la integración política en América del Sur, específicamente en el pla-

no estratégico, ha sido considerablemente más exitosa que la integración económica-comercial.²

Por otro lado, cabe señalar que la acción o presencia de un enemigo exterior, o la presencia de amenazas por parte de un actor exógeno, pueden actuar como un factor aglutinante que apunte la integración. La carencia de este “enemigo externo” puede ser uno de los factores que influya en los poco institucionalizados procesos de integración en América del Sur, lo mismo que la carencia, hasta ahora, de un líder firme y constante para la integración, como el caso de Alemania y Francia en el proceso europeo. También ha sido un factor relevante la inexistencia en América del Sur de una “idea fuerza” o “fundacional”, como lo fue la paz en Europa, luego de la Segunda Guerra Mundial.

Ahora bien, desde sus orígenes la teoría de la integración se planteó como una respuesta al realismo, que ponía énfasis en la conflictividad y la competencia entre los actores estatales. La teoría de la integración se centraba en las tendencias a la cooperación de los Estados y en la armonía de intereses entre estos, con miras a lograr y consolidar la paz. De tal modo, el tema de la paz y seguridad estuvo en los inicios de la teoría de la integración. El caso europeo fue particularmente evidente, en tanto el proceso de integración se concibió desde su comienzo como una estrategia para avanzar en el desarrollo y mantener la paz en un continente destruido por la guerra. De hecho, una de las características esenciales de la integración, es la existencia de condiciones que permitirían avanzar en el camino de la superación de las diferencias, tensiones y conflictos entre las diversas unidades políticas, sin recurrir a la guerra (Del Arenal, 2003: 259).

De todos modos, cabe señalar que el ejemplo europeo tiene sus matices, como lo expresa el dificultoso camino que ha debido recorrer la política exterior y de defensa común de la Unión Europea. Al respecto, actualmente se aprecia que, en este ámbito, los países han preferido conducirse de acuerdo a sus respectivos intereses nacionales –contando con la OTAN para mantener la paz–, entre otros elementos, debido a los diversos intereses, prioridades y visiones de mundo, así como la inexistencia de una cultura estratégica común. Estas divergencias fueron particularmente evidentes durante la Guerra de Irak y lo siguen siendo, por ejemplo, respecto de las relaciones de Europa con la Federación de Rusia (véase Grant, 2009).

Karl Deutsch plantea que un proceso de integración puede comprender el fomento de dos tipos de comunidades de seguridad: las *amalgamadas*, donde las unidades políti-

2 Respecto de los problemas que evidencia el MERCOSUR en el terreno comercial, un buen análisis puede verse en Lorenzo (2006).

cas antes independientes conforman una unidad con un gobierno común; y las *pluralistas*, en las cuales los gobiernos separados mantienen su independencia legal (Deutsch, 1974: 231). Según este autor, una comunidad de seguridad se caracterizaría por la constitución, dentro de un determinado territorio, de un sentido de comunidad y de instituciones fuertes y extendidas que aseguren expectativas de cambio pacífico entre sus componentes.

Profundizando en el análisis de las comunidades de seguridad, Charles Kupchan señala que en estas, los Estados avanzan más allá de las mutuas perspectivas de relaciones pacíficas, para configurar consensualmente un conjunto de normas y reglas para guiar sus interacciones, institucionalizando códigos de conducta con miras al logro de intereses y objetivos conjuntos. De tal manera, sería posible distinguir, según Kupchan, otros tres tipos de comunidades de seguridad. Una *comunidad de seguridad naciente*, donde los Estados acuerdan superar sus disputas pacíficamente, identificando mecanismos rudimentarios para ello, y donde aún persisten las desconfianzas mutuas. También existiría un tipo de *comunidad de seguridad ascendente*, donde los actores acuerdan un más extenso conjunto de normas y reglas de comportamiento, institucionalizando esas pautas. Finalmente, podría identificarse una *comunidad de seguridad madura* en la que los Estados disfrutan de un orden constitucional en el cual un conflicto armado se hace impensable, como sería actualmente el caso de la Unión Europea (véase Kupchan, 2010: 183-184).

Como es posible vislumbrar, en un contexto de integración, la seguridad de los países ya no puede asumirse de manera unilateral ni descansar exclusivamente en la acumulación de armamentos y a expensas de los vecinos. Como parte de la interdependencia regional, la seguridad ya no es un juego de suma cero y, en consecuencia, la defensa debe asumirse bajo una perspectiva cooperativa. Es decir, para satisfacer sus cada vez más variadas necesidades de seguridad, los Estados requieren de ámbitos de acción más amplios, donde se supone una acción regional cooperativa entre países con homogeneidades políticas, económicas y culturales.

Considerando lo anterior, es posible sostener que en el Cono Sur, gracias a los aportes del MERCOSUR, la integración ha exhibido un efecto espiral en el ámbito estratégico, que se relaciona con el avance hacia una naciente comunidad de seguridad, en la cual los países resuelven sus disputas por medios alternativos a la guerra y la coacción. Lo anterior ha tendido a expandirse hacia el nivel suramericano, donde destaca el desarrollo que exhibe el Consejo de Defensa Suramericano. En base a ello, se puede plantear que, en el contexto regional, se estaría en presencia de una comunidad de seguridad *pluralista*, en los términos sugeridos por Deutsch, y *naciente*, en la conceptualización de Kupchan (Riquelme, 2013: 285-286).

En una línea argumental similar, Flandes, Nolte y Wehner argumentan que Sudamérica aún estaría lejos de constituir una comunidad de seguridad madura. Más bien, los países de la UNASUR pretenden establecer una “comunidad de seguridad rigurosa”, que exhibe una cierta institucionalización de las prácticas y donde existe un principio de ayuda mutua, encontrándose en una etapa ascendente de su evolución en pos de generar una estructura sólida de gobernanza en temas de seguridad y defensa (Flandes, Nolte y Wehner, 2011).

Por último, bajo la perspectiva de la relación entre integración y seguridad, cabe referirse a la teoría de los Complejos de Seguridad Regional, planteada por Barry Buzan y Ole Wæver (2003). Este cuerpo teórico basa su estudio en las relaciones entre países próximos, que suelen considerarse la mayor fuente de inseguridad, por cuanto las amenazas suelen viajar distancias cortas. De tal modo, un complejo de seguridad sería definido como un *“conjunto de Estados cuyas percepciones y preocupaciones de seguridad están tan vinculadas que sus problemas de seguridad nacional no pueden ser razonablemente analizados o resueltos de manera autónoma”* (En Bárcena, 2000: 22). Bajo la perspectiva del presente trabajo, resulta relevante no solo que los países próximos son la mayor fuente de inseguridad, sino que forman parte sustancial de las soluciones, por cuanto la seguridad de los países, en el contexto interdependiente actual, se alcanza de manera cooperativa.

LIDERAZGO E INTEGRACIÓN REGIONAL

Desde la Teoría de la Integración, el papel de los líderes en los procesos de integración ha sido copiosamente analizado. Bajo esta perspectiva, se postula que, para el avance de la integración, resulta imprescindible un área focal o centro de poder. En esta línea de argumentación, puede sostenerse que la débil consolidación de los ensayos de integración de América del Sur puede explicarse por la carencia de un liderazgo firme, constante y definido, razón por la cual la experiencia sudamericana todavía parece estar lejos del ejemplo europeo. La región actualmente se aprecia como un espacio geopolítico con un centro mayor, que sería Brasil, junto a otros actores de relevancia como Argentina y Venezuela, así como otros nuevos actores pujantes, como Chile, Colombia y Perú, que conjuntamente con México han constituido recientemente la Alianza del Pacífico, una iniciativa de corte fuertemente liberalizador, que pretende promover la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre sus países miembros y los mercados asiáticos.

Analizando las políticas exteriores de los países de América Latina, Gian Luca Gardini distingue dos enfoques principales, aunque no excluyentes, que han guiado el accionar internacional de los Estados: el pragmatismo y la ideología (Gardini, 2011). Según

Gardini, una política exterior ideológica enfatiza las acciones basadas en principios y doctrinas, se rige por resultados de corto plazo y se relaciona directamente con la visión de los líderes personalistas. Por su parte, una política exterior pragmática se caracteriza por sus ideas y propuestas prácticas, siendo prioritaria la acción antes que las doctrinas y la experiencia por sobre los principios. Brasil sería un buen ejemplo de un país con una política exterior de carácter pragmático, mientras que Venezuela se podría identificar por su accionar externo de signo ideológico. Sin embargo, cabe hacer notar que las tendencias ideológicas y antiimperialistas de Venezuela no se han constituido en un obstáculo para la alta dosis de pragmatismo que ha regido sus relaciones comerciales con Estados Unidos, uno de sus principales compradores de petróleo.

Según establece Andrés Serbin (2009: 147), la perspectiva de Venezuela manifiesta un carácter marcadamente ideológico, geoestratégico y militar, que se ha plasmado en la iniciativa Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). El autor plantea que, mediante la utilización de los recursos energéticos, Venezuela pretende fortalecer su liderazgo regional, al mismo tiempo que asumir un papel global más relevante a través de alianzas con países como Irán, Rusia y China, de la mano de una retórica fuertemente antiimperialista, que tendería a favorecer un escenario internacional de carácter multipolar.

Por otro lado, en lo relativo a Brasil, es posible sostener que posee un carácter moderado, con una diplomacia pragmática y en una opción de convivencia con Estados Unidos. A este respecto, puede señalarse que la política foránea del gigante suramericano se despliega en tres geografías. La primera es la que vincula el Sur con el Norte, donde destaca la relación con Estados Unidos. La segunda tiene que ver con la dinámica Sur-Sur, donde Brasil puede lograr una mayor proyección de poder e influencia, y que se concreta en iniciativas tales como IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). La última geografía es América del Sur, donde resalta el liderazgo brasileño en la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones (hoy UNASUR) y el Consejo de Defensa Suramericano (Merke, 2012).

A lo último, cabe agregar el papel de mediador que ha asumido Brasil ante distintas crisis sufridas por países de la región, el impulso otorgado a la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), así como el liderazgo asumido en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), en el marco de más de cien años de relaciones pacíficas con sus vecinos suramericanos, como Estado "geopolíticamente satisfecho". Lo anterior resulta significativo, considerando que Brasil tiene fronteras con casi todos los países de Sudamérica, con excepción de Chile y Ecuador.

Una de las fortalezas de Brasil es su diplomacia profesional y de prestigio internacional, cuyo símbolo es su cancillería, Itamaraty. En su visión de largo plazo, la diplomacia brasileña ha tendido a supeditar su política regional a sus objetivos en el ámbito global. Brasil aspira a convertirse en un actor de nivel global, basado en la consolidación de su liderazgo regional con un papel de relevancia en el seno del G-20, BRICS e IBSA, entre otros, apuntando en último término a alcanzar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (junto a Alemania, India y Japón, como parte del G-4).

Lo anterior ha venido de la mano de su ingente accionar en el ámbito multilateral, como es el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y Naciones Unidas, donde ha procurado configurarse como un actor moderador de posiciones radicales y como puente entre los intereses de los denominados países del Sur y Norte. Asimismo, según sostienen Maria Regina Soares de Lima y Mónica Hirst, *“además de sus esfuerzos por preservar una voz independiente en la comunidad internacional, el Brasil ha dado señales claras de que aspira a expandir sus roles y responsabilidades en la política regional, en las agendas del Tercer Mundo y en las instituciones multilaterales”* (Soares de Lima y Hirst, 2007: 88).

No obstante, Brasil no ha manifestado impulsos constantes por configurarse como líder regional, preocupado, tal vez, de fortalecer su posicionamiento internacional a través de foros como el G-20, BRICS o IBSA.³ Esta es una crítica recurrente hacia las tendencias que ha seguido Brasil hacia la región desde el proceso de “sudamericanización” que vivió su política exterior desde mediados de los ochenta, de la mano de la vuelta a la democracia. El excesivo pragmatismo de Brasil de apreciar a la región como un mero trampolín de su posicionamiento internacional, ha dañado su eventual liderazgo regional. Asimismo, entre otras debilidades que debe enfrentar el gigante suramericano, están las profundas desigualdades internas, la pobreza, corrupción y los altos niveles de violencia y criminalidad, los que afectan de manera importante el *soft power* y el posicionamiento a nivel regional e internacional.

3. GUERRA Y PAZ EN AMÉRICA DEL SUR. UNA VISIÓN GENERAL

La guerra interestatal ha estado presente en distintas etapas de la historia sudamericana. Siguiendo la tipología de Kalevi Holsti (1996), Nicolás Terradas plantea que, en una primera etapa, entre 1810 y fines del siglo XIX, la región puede ser catalogada como una “zona de guerra” o “zona de conflicto”, donde los hechos bélicos fueron un fenómeno recurrente, teniendo como base consideraciones territoriales y limítrofes. Este fue el caso, por ejemplo, de la Guerra Cisplatina, 1825-1828 (Argentina, Brasil y Uruguay); la

3 Por ejemplo, cabe destacar que Brasil, luego de impulsar determinadamente la creación de UNASUR, fue uno de los últimos países en ratificar su tratado constitutivo.

Guerra del Río de La Plata, 1836-1851 (Argentina, Brasil, Uruguay, Gran Bretaña y Francia); la Guerra de la Triple Alianza, 1864-1870 (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); y la Guerra del Pacífico, 1879-1883 (Bolivia, Chile y Perú). En una segunda etapa, entre los años 1883 y 1980 aproximadamente, la región podría definirse como una “zona de no guerra” o de “paz negativa”, donde la mera ausencia de guerra se mantuvo de manera frágil solo gracias a la presencia de Estados satisfechos con el *status quo*, pero en el cual la posibilidad de retroceso a una “zona de conflicto” seguía latente. En este período se desarrollaron, por ejemplo, la Guerra del Chaco, 1932-1935 (Bolivia y Paraguay); de Leticia, 1932-1933 (Colombia y Perú); y Zarumilla-Marañón, 1941 (Ecuador y Perú), sin olvidar la Guerra de las Malvinas entre Argentina y Reino Unido en 1982 (véase Terradas, 2009).

Este trabajo se enmarca en una tercera etapa, susceptible de definir a partir de los procesos de democratización que vivieron variados países de la región, desde mediados de la década de los ochenta y con mayor fuerza desde la década de los noventa. Dichos procesos de transición hacia la democracia estuvieron acompañados por el desarrollo de esquemas de integración regionales, como es el caso del MERCOSUR, que devinieron a la región como una zona posible de caracterizar como de “paz positiva” o de “paz estable”, marcada por el creciente desarrollo de una comunidad pluralista de seguridad, donde se hace improbable la solución de los conflictos internacionales mediante el uso de la fuerza.

Como se indicó anteriormente, en este trabajo se plantea que, teniendo como base los avances realizados en el espacio subregional del MERCOSUR, se ha proyectado o expandido hacia el nivel regional la progresiva conformación de una naciente comunidad pluralista de seguridad, cuya última expresión sería la constitución y desarrollo del Consejo de Defensa Suramericano. A este respecto, resultan representativos los distintos acercamientos bilaterales que se aprecian en la región, como es el que se evidencia entre Colombia y Venezuela, que hacia fines de 2011 y luego de fuertes tensiones, alcanzaron un acuerdo de libre comercio (Riquelme, 2013). También es destacable la distensión que se aprecia en las relaciones entre Colombia y Ecuador, luego de las graves divergencias suscitadas entre ambos países con motivo del ataque militar colombiano en territorio fronterizo de Ecuador contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en marzo de 2008.⁴ Igualmente, cabe mencionar el incremento de la cooperación militar entre Ecuador y Perú, países que, luego de haberse enfrentado bélicamente en los noventa, han fortalecido la cooperación para enfrentar amenazas a la seguridad, como el crimen organizado y los riesgos de desastres naturales.

4 Véase la nota de prensa disponible en <http://www.ultimahora.com/notas/489242-Colombia-completa-la-creacion-de-la-Unasur> Recuperado en diciembre de 2011.

Una especial mención requiere el nivel de confianza y acercamiento alcanzado entre Argentina y Chile, los que recientemente constituyeron la Fuerza de Paz Conjunta y Combinada “Cruz del Sur”. Esta Fuerza de Paz entró en condición de *Stand-by* a partir del 1 de enero de 2012, integrándose al sistema UNAS de Naciones Unidas (*United Nations Stand-by Arrangements System*), lo que significa que actualmente está en condiciones de despliegue, a solicitud de Naciones Unidas, con el previo consentimiento de las partes. Una experiencia similar es la Compañía de Ingenieros “Libertador don José de San Martín”, constituida entre Argentina y Perú, a partir del Memorándum de Entendimiento firmado en octubre de 2008.

Todos los anteriores avances bilaterales, que se deben considerar al momento de caracterizar una región marcada por la paz, estabilidad y cooperación, están contextualizados en un escenario donde predomina la democracia –aunque con distintos niveles de consolidación e institucionalización– y donde los militares gradualmente han dejado de constituirse como actores políticos, predominando la subordinación a los poderes civiles, sin perjuicio de las diferentes interpretaciones que se han hecho en los países acerca de los alcances de la utilización de los medios militares. Otro tema de relevancia es que, salvo en los casos de Argentina y Paraguay, las Fuerzas Armadas de América del Sur son bien valoradas por la población de sus países, como se aprecia en la siguiente tabla, donde Brasil y Chile mantienen los mejores índices de confianza:

La confianza en las Fuerzas Armadas de América del Sur (%)

País	Ninguna	2	3	4	5	6	Mucha
Argentina	23,99	14,60	19,65	18,21	12,79	6,36	4,41
Bolivia	7,15	6,97	12,35	23,95	24,44	16,31	8,84
Brasil	5,27	4,85	7,69	15,04	18,50	21,14	27,51
Chile	6,85	4,63	5,64	16,91	24,50	22,08	19,40
Colombia	6,12	5,92	9,25	14,90	18,91	20,41	24,49
Ecuador	8,06	7,72	13,78	18,90	21,94	18,18	11,41
Guyana	6,75	5,12	8,78	17,20	24,48	19,52	18,14
Paraguay	19,39	13,49	23,68	11,08	16,09	7,33	8,94
Perú	8,16	10,86	15,37	22,52	20,43	14,16	8,50
Uruguay	15,88	7,38	9,12	18,59	18,11	12,67	18,25
Venezuela	12,20	9,08	11,70	19,36	17,30	14,89	15,46

*Fuente: D'Araujo (2013: 8).

Ello se enmarca en una región donde los gastos militares, comparativamente con otras regiones, están entre los más bajos. Según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), América Latina es la región del mundo que dedica proporcionalmente menos recursos a sus presupuestos militares, poco más del 1% del PIB regional. Como sostiene María Celina D'Araujo, *"en la región no hay percepción de amenazas militares que estimulen el crecimiento de los ejércitos"* (D'Araujo, 2013: 11). De hecho, América del Sur pese a la subsistencia de ciertos problemas limítrofes, es una de las regiones con un menor número de conflictos bélicos, donde paulatinamente se ha superado el clásico pensamiento geopolítico, cediendo terreno la disuasión en favor de la cooperación, en el contexto de las respectivas políticas de defensa. Como señala Arie Kacowicz (2014), América del Sur se constituye como la región más pacífica del mundo, donde los países resuelven sus disputas mediante negociaciones directas, mediación y procedimientos jurídicos, especialmente el arbitraje.

Sobre la base de todo lo antes expuesto, el comunicado emanado de la Cumbre sostenida por los mandatarios suramericanos en Brasilia en agosto de 2000, caracteriza a la región por su paz y ambiente de amistad y cooperación, acordando crear una Zona de Paz Sudamericana. También el documento expresa que *"la superación definitiva de diferendos territoriales, según el ejemplo del acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú, constituye una demostración reciente del espíritu que prevalece en América del Sur, que ha hecho y hará de esta parte del mundo un área de paz y cooperación, sin conflictos territoriales"*.

En continuidad con el documento de la reunión de Brasilia, en julio de 2002, en la ciudad de Guayaquil, los Presidentes acordaron la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana. El texto declara *"a América del Sur como Zona de Paz y Cooperación, hecho histórico que refleja las mejores tradiciones de entendimiento y convivencia pacífica entre los pueblos de la región"*. El documento sigue planteando que *"queda proscrito, en América del Sur, el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados... queda proscrito, asimismo, el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco y demás convenciones internacionales sobre la materia"*.

Los mencionados documentos de las reuniones de Brasilia y Guayaquil, así como la posterior declaración de la UNASUR de la reunión extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en San Carlos de Bariloche en agosto de 2008 –que proclamó nuevamente a Sudamérica como Zona de Paz– son antecedentes relevantes para contextualizar la decisión de constituir el Consejo de Defensa Suramericano, en diciembre de 2008.

Sin perjuicio de todo lo anterior, cabe señalar algunos desafíos que actualmente debe enfrentar la región, con el fin de seguir avanzando en la positiva correlación entre integración y seguridad. Entre otros, por ejemplo, cabe mencionar la persistencia de diferencias limítrofes que, si bien han sido predominantemente canalizadas por el camino de la negociación, igualmente se presentan como un obstáculo en el ascenso hacia una comunidad de seguridad madura. Otros temas son la competencia ideológica que se aprecia entre ciertos países; los distintos niveles de consolidación democrática, que se expresa en poca densidad institucional y la existencia de líderes populistas y autoritarios que usualmente invocan el nacionalismo para generar apoyo interno a sus políticas; las acentuadas desigualdades políticas, sociales y económicas en la región; la competencia por recursos naturales y energéticos; inversiones extranjeras que potencialmente generan roces bilaterales; y la presencia de actores extrarregionales, que pueden implicar interrupciones entre los países, como es el caso de China, Irán y Rusia recientemente, y la histórica presencia de Estados Unidos, que se podría remontar a la Doctrina Monroe de 1823.⁵

Respecto de la presencia estadounidense en la región, cabe mencionar la reactivación de la Cuarta Flota, en julio de 2008. Esta decisión parece orientada a recuperar la presencia norteamericana en un contexto de creciente penetración china y de otros actores extrarregionales, y de desarrollo de mecanismos regionales de seguridad. El anuncio de su restablecimiento generó preocupaciones y críticas en distintos países, particularmente desde Cuba, Venezuela, Brasil y Argentina.

En complemento, no puede dejar de señalarse el hecho de que actualmente la región se encuentra entre las zonas más violentas del mundo, desde la perspectiva de la seguridad interna. Ello se contextualiza en una región con extensas zonas de porosidad de las fronteras, cuestión que ha servido como aliciente al narcotráfico y al crimen organizado, y que también se encuentra en la base de ciertas tensiones bilaterales, como fueron los roces entre Colombia y Ecuador, en marzo de 2008. Según sostiene Lucía Dammert (2012), en aquellos temas que tienen relación con la seguridad interna, es decir, la percepción de la criminalidad, la ocurrencia de crímenes violentos, el fácil acceso a armas, las manifestaciones violentas y la evaluación de la policía, la región está marcada por la inseguridad. Si bien las hipótesis de conflicto tradicionales han disminuido ostensiblemente, la violencia criminal se ha instalado como una de las más importantes prioridades de los gobiernos de la región.

En consecuencia, es posible apreciar que los avances que se evidencian en el terreno interestatal tienen como correlato altos niveles de inseguridad interna, lo que podría llevar a caracterizar a la región como una "Zona de Paz violenta".

5 Para un análisis de los conflictos y problemas que debe enfrentar actualmente la región, véase Mares (2012).

4. INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL SUR

Según el capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, las organizaciones regionales que sean compatibles con los propósitos y principios de la organización, pueden actuar en apoyo de sus objetivos de paz y seguridad. Esta disposición representa la base de varios acuerdos hemisféricos, regionales y subregionales en las Américas, celebrados a partir de la Segunda Guerra Mundial, como la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

Sin embargo, a partir del fin de la Guerra Fría se han lanzado serias críticas sobre la escasa operatividad y anacronismo de tales mecanismos hemisféricos, aunque en los meses posteriores a los atentados del 11 de septiembre de 2001 sobre Estados Unidos, se planteó la revitalización del TIAR. El apoyo latinoamericano a dicho instrumento se ha erosionado fuertemente, con la denuncia del tratado por parte de varios países. En el ámbito hemisférico, el sistema interamericano de seguridad y defensa, compuesto por el mencionado TIAR y la Junta Interamericana de Defensa (JID),⁶ está marcado por las críticas acerca de su obsolescencia y poca operatividad. La erosión y descrédito del sistema se comenzó a plantear con fuerza desde mediados de la década de los ochenta, de manera paralela con los procesos de transición democrática vividos en América Latina.

La principal aprehensión se refiere a que dicha arquitectura responde a un escenario propio de la Guerra Fría, con un predominio de los intereses de Estados Unidos, por sobre los de la región de América Latina. El hecho que puso de manifiesto la inoperancia del sistema interamericano fue la Guerra de las Malvinas, donde el TIAR fue bloqueado por la potencia norteamericana, mientras otros países del hemisferio actuaron en apoyo del Reino Unido. De hecho, es justo señalar también que para el mismo Estados Unidos las prioridades de seguridad no están en el continente americano, sino en escenarios más lejanos, como es el caso de Medio Oriente y Corea del Norte (véase Da Silva, 2012).

Teniendo en cuenta la obsolescencia y debilidad en los mecanismos hemisféricos del ámbito de la seguridad y defensa, los países han optado por avanzar en las respectivas regiones y subregiones, estableciendo instancias de coordinación y cooperación política que pretenden dotar de una mayor coherencia y estabilidad las relaciones entre los Estados, como es el caso del MERCOSUR y la UNASUR. Como sostiene el profesor Hal Klepak, *“ante la ausencia de una amenaza externa obvia que pueda unir a las naciones del*

6 A estos mecanismos hemisféricos se agregó, a partir de 1994, la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA).

continente americano, claramente el enfoque más regional es el que domina el escenario actual” (Klepak, 2012: 51). La relación entre integración y seguridad en los distintos procesos vigentes en la región se aprecia en los siguientes acápitales.

4.1. MERCOSUR

El MERCOSUR tuvo como antecedente la cooperación planteada entre Argentina y Brasil desde mediados de la década de los ochenta –cuando ambos países vivían procesos de transición democrática– en las áreas energética y nuclear, donde destaca la creación de la Agencia Brasileña-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Surgido en 1991, a partir del Tratado de Asunción suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el MERCOSUR se constituyó en la base del proceso de convergencia en los planos de la seguridad y la defensa en el Cono Sur, con efectos de derrame a nivel suramericano. Entre los países del bloque, las hipótesis de conflicto han dado paso a las iniciativas de cooperación, lo que ha cambiado sustancialmente las relaciones internacionales y las percepciones de amenaza.⁷ En la actualidad, ante los obstáculos que ha debido enfrentar el MERCOSUR, y con el objeto de otorgarle un mayor peso político y contrarrestar el peso que están teniendo otras instancias en la región, se está buscando ampliar su área de influencia, como lo evidencia la reciente incorporación de Guyana y Surinam como miembros asociados.

A lo largo de su desarrollo, el acercamiento de los países que participan del MERCOSUR –ya sea como miembros plenos o asociados– se ha expresado, en el terreno estratégico, en una fluida cooperación bilateral de las políticas de defensa, que ha sido particularmente evidente en las relaciones entre Brasil y Argentina, así como entre este y Chile. En el terreno de la cooperación militar, el acercamiento se ha traducido en conferencias, reuniones, ejercicios conjuntos, cooperación técnica y programas de intercambio entre las academias de las respectivas Fuerzas Armadas (Flemes, 2004).

La institucionalización de la cooperación del ámbito político y estratégico, en el marco del bloque, vivió importantes avances el año 1998, a partir de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada los días 24 y 25 de julio, donde participaron los mandatarios de los Estados miembros plenos y de los Estados asociados. En el evento se firmó el Protocolo de Ushuaia, que instituyó la denominada cláusula democrática. Pero de manera más fundamental, en el terreno estratégico, debe destacarse la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, durante la XIV

7 Junto a ello, cabe destacar la Declaración Conjunta de Argentina, Brasil y Chile sobre Prohibición Completa de Armas Químicas y Biológicas, de 1991; y el depósito, por dichos países, de los instrumentos de ratificación del Tratado de Tlatelolco en 1994.

Reunión del Consejo del MERCOSUR, realizada en Ushuaia el 24 de julio de 1998. En esta se sostiene que la paz constituye una base fundamental para el desarrollo y representa una condición primordial para la existencia y continuidad del bloque (véase Riquelme, 2009).

En el Cono Sur, la profundización de la cooperación en seguridad y defensa ha sido llevada a cabo por el camino predominantemente bilateral y trilateral, presentándose el MERCOSUR como el telón de fondo de este proceso. En las relaciones bilaterales chileno-argentinas, cabe señalar que en noviembre de 1995 Argentina y Chile firmaron el Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo, a través del cual se creó el Comité Permanente de Seguridad Chile-Argentina (COMPERSEG), integrado por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, con la finalidad de establecer una agenda de trabajo que permitiera la profundización de la cooperación entre ambos países en el ámbito estratégico. Las reuniones del citado comité han arrojado como resultado, entre otros avances, el diseño y aplicación de índices estandarizados de medición de gastos militares, así como el desarrollo de ejercicios y actividades conjuntas y combinadas entre las Fuerzas Armadas. A este respecto, cabe destacar la mencionada conformación, entre ambos países, de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada Cruz del Sur.

Es necesario también resaltar la buena calidad de las relaciones entre Brasil y Argentina, la más relevante a nivel regional. A este respecto, cabe destacar la existencia del Mecanismo de Consulta y Coordinación entre Argentina y Brasil en materia de Defensa y Seguridad Internacional, establecido a partir de 1997, en el que participan los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países. La cooperación bilateral en temas estratégicos entre estos países se ha expresado en proyectos comunes, entre otros, en materia de capacitación y entrenamiento; ciencia, tecnología y producción en defensa; desastres naturales; ciberdefensa; y en los temas Antártica y Atlántico Sur.⁸

4.2. COMUNIDAD ANDINA (CAN)

La CAN tiene sus orígenes en el Pacto Andino, surgido el año 1969 del Acuerdo de Cartagena, que tuvo entre sus principales impulsores al presidente chileno Eduardo Frei Montalva. El nombre de Comunidad Andina fue establecido el año 1996, durante la celebración, en Trujillo, Perú, del VIII Consejo Presidencial Andino. Desde sus orígenes, la CAN ha estado sometida a una serie de vicisitudes, como fue el retiro de Chile del esquema en

8 Véase al respecto URL: <<http://www.infodefensa.com/?noticia=argentina-y-brasil-profundizan-sus-lazos-en-materia-de-defensa>> Recuperado en junio de 2012.

1976 –cuando el país se encontraba bajo el régimen militar– y el conflicto entre Perú y Ecuador a mediados de la década de 1990. Actualmente esta instancia está caracterizada por la crisis, generada por la desinstitucionalización de la integración; la preferencia de los países miembros por establecer acuerdos bilaterales con países externos al bloque, en desmedro del comercio intrarregional; las recurrentes crisis institucionales y los roces bilaterales entre sus miembros; así como la salida de Venezuela, ante su opción por integrarse al MERCOSUR.

En el terreno estratégico, cabe mencionar particularmente el Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos, de diciembre de 1989, así como el Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y Seguridad, suscrita en junio de 2002. Especialmente relevante resulta la Decisión 587 de la CAN, del año 2004, que establece los lineamientos generales de la Política de Seguridad Externa Común, que busca enfrentar de manera coordinada las amenazas a la seguridad en el bloque, desarrollar y consolidar una Zona de Paz Andina, libre de armas nucleares, químicas y biológicas, promoviendo mecanismos que aseguren la solución pacífica de las controversias, fomenten la confianza mutua y contribuyan a la superación de las situaciones que pudieran generar controversias entre los países miembros. Según sostiene Alfredo Fuentes (2008: 179-180), exsecretario general de la CAN, los principales instrumentos operativos de la política de seguridad externa común son los siguientes:

- El Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos (Decisión 505, del año 2001).
- El Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (Decisión 552, del año 2003).
- Las Normas Andinas para el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Decisión 602, del año 2004).
- La cooperación legal, policial y judicial, donde destaca la incorporación al Sistema de Integración Andino de los Fiscales Generales de los países miembros (Decisión 589) y de los Defensores del Pueblo, que apuntan a estrechar la cooperación en la lucha contra el crimen organizado, realizar intercambios en áreas técnicas y de capacitación y colaborar en la puesta en marcha de los sistemas penales en toda la comunidad.

Como es posible apreciar, la manera de operacionalizar la Política de Seguridad Externa Común de 2004, ha sido conducida preferentemente en el ámbito de la seguridad interna, dejando a un lado, hasta el momento, los temas relacionados con el conflicto interestatal. Esta situación puede tener su origen en la preocupación de los Estados por

frenar temas como el crimen organizado y el narcotráfico, que se aprecian como más urgentes, dejando en un segundo lugar las preocupaciones propiamente interestatales y geopolíticas.

4.3. UNASUR Y EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

El origen de UNASUR se remonta a las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno que, con el fuerte apoyo de Brasil, se comenzaron a desarrollar desde el año 2000, las que decantaron en la Comunidad Sudamericana de Naciones, establecida en diciembre del año 2004 en el Cuzco. La misma comunidad dio lugar a UNASUR luego de la Cumbre de Isla Margarita, celebrada en abril de 2007. UNASUR es un ejemplo del nuevo regionalismo que se aprecia en la región desde principios de siglo, que pone un acento más en los aspectos políticos que comerciales.

Desde su inicio, UNASUR, que integra y vincula en su seno a países del MERCOSUR y la CAN, fue visualizada como una manera de avanzar en la colaboración para crear bienes públicos regionales que contribuyeran a la *gobernanza* de América del Sur en su conjunto. Esta iniciativa, que nació con el fin de favorecer el diálogo político y la inserción internacional de la región, busca promover una mayor integración cultural, social, económica y política; y atenuar las desigualdades, lograr una mayor inclusión social y fortalecer las democracias, en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados. Asimismo, como una instancia predominantemente política, en la práctica, la UNASUR ha jugado un rol de relevancia en la mediación de diversos conflictos internos e interestatales suscitados en la región.

En el ámbito de la seguridad y defensa, destaca la declaración de la reunión extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrada en San Carlos de Bariloche en agosto de 2008, que proclamó a la región como Zona de Paz. Es importante señalar que, con anterioridad a esta declaración, el 24 de febrero de 2008, el presidente Lula y el ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, habían lanzado la idea de crear un Consejo de Defensa Suramericano en el marco de la UNASUR, durante una visita de Estado a Argentina. En la ocasión, el ministro Jobim sostuvo que el objetivo del nuevo organismo sería *"el entendimiento con todos los países suramericanos para que pudiesen tener la misma palabra sobre defensa en los organismos internacionales y resolver por medio de este consejo las eventuales cuestiones sobre defensa que surjan"* (en Moreira, 2008: 7).

Posteriormente, la idea brasileña cobró mayor fuerza, a raíz de la crisis protagonizada por Colombia y Ecuador en marzo de 2008. En marzo de 2012, el ministro de Defensa brasileño, Celso Amorim, durante una conferencia magistral dictada en la Escuela Militar

de Chile, señaló al respecto que: *“derivada de la voluntad soberana de sus miembros, UNASUR afianzó la identidad política sudamericana. Esa maduración de la conciencia que América del Sur pasó a tener de sí misma permitió a nuestros Estados ampliar e institucionalizar las acciones en el área de defensa. Con la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), la integración alcanzó una nueva etapa: además de actividades como la economía y el comercio, América del Sur dispuso de mejores instrumentos para asegurar la continuidad de la paz y de la seguridad”* (Amorim, 2012: 503).

La decisión para establecer el Consejo de Defensa Suramericano se adoptó en diciembre de 2008, durante la reunión extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrada en Salvador de Bahía.⁹ El organismo se presenta como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materias de defensa. Además de consolidar a la región como una Zona de Paz, el consejo tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de la unidad regional, generando consensos para fortalecer la cooperación en defensa. En sus orígenes, el Consejo de Defensa Suramericano fue promovido por Brasil como una instancia flexible de consulta y cooperación, antes que como un denso mecanismo institucional de seguridad colectiva, representando una manera de repensar el sistema interamericano de seguridad y defensa.

Con la creación del consejo se pretendió, desde un principio, contribuir a la prevención de conflictos en la región, impulsando una instancia de diálogo de los ministerios de Defensa suramericanos, reduciendo de este modo las desconfianzas, con miras al desarrollo de una eventual política de defensa común. En la misma línea, el ministro Amorim ha señalado lo siguiente: *“el diálogo y la negociación –y no el conflicto armado– deben ser el instrumento para solucionar las eventuales disputas en América del Sur. La integración contribuye estructuralmente con ese objetivo, al disminuir o relativizar divergencias y, sobre todo, al internalizar la negociación como un imperativo en las relaciones entre los Estados”* (Amorim, 2012: 503).

Bajo la perspectiva de Brasil, el impulsar el consejo otorgaría una mayor legitimidad a su pretensión última de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y permitiría a la región encarar los temas de defensa con una perspectiva regional, dejando a un lado la presencia norteamericana, tan involucrada con el proceso de seguridad colombiano, así como a un rival significativo del liderazgo brasileño, como

9 Aparte del Consejo de Defensa Suramericano, y para complementar este sucinto panorama sobre los avances en el terreno de la seguridad y defensa en el marco de UNASUR, pero esta vez en los temas relativos a la seguridad pública, cabe señalar la reciente creación del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en noviembre de 2012 en la ciudad de Lima. Un breve balance de su primera reunión puede verse en http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=562546 Recuperado en agosto de 2013.

lo es México. Esto último explica el intento brasileño por concebir a la región bajo un prisma suramericano, antes que latinoamericano.¹⁰

Si bien el Consejo de Defensa Suramericano fue impulsado por Brasil como una manera de fortalecer sus pretensiones globales, lo cierto es que dicha instancia se ha transformado, en la práctica, en un mecanismo valioso para el diálogo estratégico entre todos sus miembros, canalizando la cooperación en el sector defensa, y sirviendo como marco de referencia para la cooperación bilateral, lo que ha favorecido sustancialmente el intercambio de información y la transparencia. Es decir, el consejo se ha transformado en un instrumento afín para la institucionalización y la rutinización de las prácticas de los países de la región, en el área de la seguridad y la defensa. Ello ha contribuido al incremento de la confianza, bajando los costos de las transacciones y favoreciendo la institucionalización y predictibilidad de las conductas de sus miembros, lo que consecuentemente ha favorecido la seguridad regional, minimizando las incertidumbres y los riesgos de conflictos.

Cabe anotar que, aunque los avances regionales enunciados se enmarcan dentro de los dispositivos propios de la seguridad cooperativa, estando la región aún lejos de lograr acuerdos tendientes a un mecanismo de seguridad colectiva, lo cierto es que, en último término, el Consejo de Defensa ha promovido con un cierto éxito el fortalecer una identidad sudamericana en el ámbito de la defensa, constituyéndose como una instancia expresiva de una naciente comunidad de seguridad a nivel regional.

El impulso del Consejo de Defensa por parte de Brasil debe entenderse en el marco de la prioridad sudamericana asumida por la administración Lula, uniéndose al liderazgo de este país en la MINUSTAH, y como parte de una estrecha vinculación entre su política exterior y de defensa. Según destaca Nicolás Comini, al mismo tiempo que Brasil impulsaba el consejo, paralelamente lanzaba un amplio proceso de reactivación y modernización de su complejo industrial de defensa, lo que fue acompañado por la aprobación de la Estrategia Nacional de Defensa el año 2008 y el Decreto de Reglamentación de la Ley de Movilización Nacional del mismo año, de manera paralela a su reclamo por incrementar la producción de energía nuclear (Comini, 2010: 17-18).

En lo referido específicamente a la nueva Estrategia Nacional de Defensa de Brasil, esta plantea la ampliación, modernización y reposición de las fuerzas militares, además de referirse a la industria de la defensa. Asimismo, propone estimular la integración suda-

10 Como ejemplo de esta rivalidad por el liderazgo regional cabe destacar que Brasil busca un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como parte del G-4, mientras que México forma parte del grupo "Unidos por el Consenso" que, dentro de las negociaciones intergubernamentales sobre la reforma del consejo, promueve la ampliación del órgano solo mediante nuevos miembros no permanentes (Argentina también pertenece a este grupo).

mericana, no solo para contribuir a la defensa de Brasil, sino también para fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. Según señala Amorim, para el gobierno de Brasil, *“un medio especialmente eficaz de creación de confianza es el fortalecimiento de la industria y de la tecnología de defensa regionales. Ese es un área en que debemos seguir el ejemplo europeo. Más allá del refuerzo de la capacidad de competir de la industria europea, las iniciativas de integración tecnológica e industrial contribuyeron para enterrar rivalidades arraigadas”* (Amorim, 2012: 504).¹¹

Haciendo un balance general del desarrollo del Consejo de Defensa Suramericano, es claro que esta instancia ha avanzado importantemente en su institucionalización, resultando en un mecanismo valioso para el diálogo suramericano en materias estratégico-militares. Si bien en sus orígenes el consejo se apreció por algunos analistas como un mecanismo meramente dependiente de los intereses de Brasil, fuertemente ocupado en su agenda de posicionamiento en el mundo emergente, lo cierto es que el órgano se ha transformado, en los hechos, en un mecanismo relevante para la región, canalizando la cooperación y los intercambios entre los países en el ámbito de la defensa. Por lo demás, el Plan de Acción del Consejo para el año 2015 (estructurado en torno a los ejes Política de Defensa; Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología de la Defensa y; Formación y Capacitación) es muy equilibrado entre los miembros, con actividades muy diversificadas entre los mismos, apareciendo en un plano protagónico países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela.

En este punto, es dable señalar las posibilidades que representa para los tres primeros países recién mencionados el articular sus posiciones en el seno de dicho órgano, atendidas las afinidades políticas de sus gobiernos y el carácter estratégico de sus relaciones. Ello resultaría de alta relevancia para los intereses nacionales de tales Estados en materia de integración regional e inserción global, para lo cual podría sugerirse una suerte de reedición del ABC, creado hace aproximadamente 100 años (mayo de 1915) entre tales países, entre otros objetivos, a fin de mediar en el conflicto que en ese entonces se desarrollaba entre México y Estados Unidos.

En lo referente a la promoción de un pensamiento estratégico y de una comunidad epistémica propiamente regional, en el marco del Consejo de Defensa Suramericano, cabe señalar la relevante labor que está cumpliendo el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), radicado en la ciudad de Buenos Aires. Junto a esta iniciativa, también se debe recalcar que actualmente se está trabajando en la puesta en marcha de la Escuela

11 Al respecto, véase también la entrevista concedida por el ministro Amorim al diario *Página/12*, aparecida el 16 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/principal/diario/index.html> Recuperado en septiembre de 2013.

Suramericana de Defensa (ESUDE), creada a principios de diciembre de 2014, con sede en Ecuador. Por otro lado, en materia de transparencia, es necesario subrayar la reciente publicación del documento Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2010, elaborado por el CEED; que representa un valioso avance en materia de medidas de fomento de la confianza y transparencia a nivel regional, en pos de consolidar a América del Sur como Zona de Paz.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar algunos desafíos que debe enfrentar el consejo en su desarrollo, como la subsistencia de tensiones limítrofes en la región y la necesidad de articular y hacer coherentes posiciones ideológicas distintas, considerando la postura del “Socialismo del siglo XXI” del eje ALBA, una posición que podría catalogarse como socialdemócrata de otros países, como es el caso de Brasil, y la de otros Estados que siguen un modelo político y económico aperturista, como es el caso de Chile, Colombia y Perú; lo que hasta el momento ha impedido una mayor profundización de la institucionalidad de la integración en el ámbito político-estratégico, constituyendo el Consejo de Defensa Suramericano *“todavía un foro de discusión y de proyección de experiencias bilaterales sobre defensa y seguridad más que un ente articulador de políticas regionales concretas en estos ámbitos”* (Flemes, Nolte y Wehner, 2011: 108).

4.4. ALBA

Surgida en diciembre de 2004 en La Habana, la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) se planteó desde sus orígenes como una alternativa al ALCA (Área de Libre Comercio para las Américas), promovido desde la administración de George Bush padre. El ALBA fue impulsado por el presidente venezolano Hugo Chávez, como una manera de reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos, pretendiendo configurarse como una opción frente a las políticas económicas y financieras propugnadas desde Estados Unidos y ciertos organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

A partir de la VI Cumbre Extraordinaria de Maracay, Venezuela, pasó a llamarse Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, denotando su nuevo objetivo programático y geopolítico. El ALBA se caracteriza por poseer a la ideología como elemento cohesionador, teniendo como base el “Socialismo del siglo XXI”, propugnado por el fallecido Hugo Chávez. Este factor ha sido uno de los principales puntales de esta iniciativa, pero también ha sido una de sus más importantes debilidades, al condicionar la membresía de los Estados al alineamiento ideológico de los gobiernos. Ello fue particularmente visible en el caso de Honduras, tras el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya, a mediados de 2009.

En relación al ámbito estratégico militar, cabe señalar que este es un punto todavía embrionario en el marco del ALBA. Según sostiene María Cristina Silva (2011), no existen dentro de esta iniciativa acabados acuerdos grupales de cooperación militar o de defensa regional. Es recién en la VII Cumbre del ALBA, celebrada en octubre de 2009 en Cochabamba, cuando se gestó una primera iniciativa para institucionalizar la seguridad en el ALBA, al decidirse la conformación de un Comité Permanente de Soberanía y Defensa, que formaría parte del Consejo Político del ALBA. El Comité tiene como objetivos *“la definición de una Estrategia de Defensa Integral Popular Conjunta y la constitución de una Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas”*.

Luego de la muerte de Chávez, el ALBA lucha por mantener protagonismo regional, sobre todo en consideración de los avances que evidencia la Alianza del Pacífico, un intento de integración comercial identificado con el libre mercado. El liderazgo de Chávez no ha encontrado un sucesor en el ALBA, lo que se ha expresado en la pérdida de dinamismo de la iniciativa bolivariana que, entre cumbres ordinarias y extraordinarias, celebró en 2007 dos reuniones, cuatro en 2008, seis en 2009, dos en 2010, ninguna en 2011 y solo una en 2012 (Malamud, 2013).

En este complejo marco, y como una manera de mantener visibilidad a nivel interno y regional, en julio de 2013 Evo Morales propuso avanzar hacia la constitución de una OTAN Bolivariana, considerando la apuesta del presidente colombiano Juan Manuel Santos de fortalecer las relaciones entre su país y la OTAN. No obstante, debido a lo reciente de la propuesta de Morales aún no es posible apreciar sus resultados y efectos en la institucionalidad del ALBA. Una idea similar había sido planteada por Chávez a principios de 2008, cuando propuso desarrollar un “ALBA militar”, que planteaba una alianza estratégica, que incluía componentes relacionados con el uso de la fuerza.

Sin perjuicio de todo lo anteriormente señalado, cabe apuntar que las débiles estructuras de integración del ALBA en el terreno estratégico no han representado un obstáculo para la cooperación entre sus miembros. Es decir, los países miembros han optado hasta el momento por llevar sus relaciones en este ámbito por los canales bilaterales, donde destacan los sucesivos acuerdos militares entre Venezuela y Bolivia o los acuerdos militares bilaterales de Venezuela con países observadores del ALBA, como son Irán y Rusia. Hasta el momento los llamados de Venezuela para conformar un órgano de seguridad común antiimperialista no se han concretado, por lo que los avances en esta línea parecen todavía modestos.

Asimismo, cabe señalar que los acuerdos entre Venezuela, Irán y Rusia han generado preocupaciones entre los países suramericanos no miembros del ALBA, por una eventual carrera armamentista en la región. Para el primer país, tales acuerdos con actores

extrarregionales representan una manera de incrementar el poderío militar ante la presencia estadounidense en Colombia. La alianza entre Venezuela e Irán ha despertado particularmente reacciones en diversos sectores de la región, al apreciarse que extrapola el conflicto de Medio Oriente a América del Sur. Venezuela identifica a Israel como enemigo, lo que ha desatado la respuesta de este país mediante un reforzamiento de la cooperación militar con Colombia. De tal modo, se han planteado críticas al accionar venezolano, en tanto podría implicar una amenaza al objetivo de UNASUR y de otros mecanismos subregionales acerca de consolidar una Zona de Paz (Silva, 2011: 254).

También, el tono beligerante que ha exhibido en ciertas ocasiones el ALBA, principalmente de la mano de Venezuela, ha generado cautelas en la región, como lo ocurrido durante las tensiones de marzo de 2008 entre Ecuador y Colombia; y el ofrecimiento de Chávez de apoyar con tropas al gobierno de Morales, ante los conflictos internos de dicha administración. En esta línea, el profesor estadounidense David Mares ha planteado que, de manera distinta a otras organizaciones regionales que promueven la paz y la cooperación mediante el consenso, el ALBA ha tomado una posición ideológica, cuyo antiimperialismo ha tendido a desestabilizar la región, como han sido sus fuertes roces con Colombia, como país aliado de Estados Unidos en América del Sur (Mares, 2012: 165).

5. CONCLUSIONES

Como se expresó en este trabajo, el escenario internacional contemporáneo está marcado por un cambio en la distribución del poder mundial en favor de nuevos actores emergentes del denominado Sur, que desafían a las tradicionales potencias, las que progresivamente están perdiendo su clásico *status* en la política y la economía globales. Este proceso está determinando la configuración de un nuevo panorama crecientemente multipolar. Al mismo tiempo, esta desconcentración del poderío mundial ha venido de la mano del creciente desarrollo de procesos de integración en diversas regiones del orbe, por cuanto ante las dificultades que han encontrado los mecanismos internacionales de *gobernanza* global, los instrumentos regionales y subregionales han servido como una instancia más efectiva para dotar de coherencia y estabilidad las relaciones entre los países.

En lo referente a la teoría de la integración, como se señaló, tiene entre sus elementos básicos el tema de la paz y seguridad, aunque primariamente los elementos más visibles sean en el ámbito económico y comercial. De hecho, una de las características esenciales de la integración, como proceso, es la existencia de condiciones que permitirían avanzar en el camino de la superación de las diferencias, tensiones y conflictos entre las diversas unidades políticas, sin recurrir a la coacción y la guerra.

En el ámbito de la integración en América del Sur, un especial impulso se dio desde mediados de la década de los ochenta, en el marco de los procesos de transición a la democracia que vivieron variados países de la región, y sobre todo a partir de la década de los noventa, donde destaca la creación del MERCOSUR el año 1991, bajo el liderazgo argentino-brasileño. A partir de ese momento, es posible señalar que en el Cono Sur y con tendencia a proyectarse a la región en su conjunto, comenzó a configurarse un espacio susceptible de caracterizar como de “paz positiva”, con la progresiva conformación de una comunidad de seguridad, donde se hace improbable la solución de los conflictos internacionales mediante el uso de la fuerza.

En este orden de ideas, en general este trabajo se guió por el argumento fundamental de que ha sido en el ámbito estratégico donde se exhibirían los mayores avances de la integración regional, más allá de sus aspectos económicos y comerciales, lo que constituiría un singular aporte de América del Sur a la teorización sobre la integración regional, al momento de reflexionar sobre las relaciones internacionales del mundo contemporáneo.

Como se esbozó en este artículo, en la región es posible apreciar que, gracias a los aportes pioneros del MERCOSUR, la integración ha exhibido un efecto espiral en el ámbito estratégico, el que se relaciona con el avance hacia una comunidad de seguridad *pluralista*, en los términos sugeridos por Deutsch, y *naciente*, en la conceptualización de Kupchan. A nivel suramericano destaca en tal sentido el desarrollo que exhibe la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano. Ello ha estado contextualizado en un espacio donde los gastos militares, en relación con otras regiones, están entre los más bajos del mundo. Aunque ello ha tenido como contrapartida los elevados niveles de violencia y criminalidad que exhibe la región, lo que lleva a la caracterización de América del Sur como una “Zona de Paz Violenta”.

Sin perjuicio de todo lo anteriormente señalado, es relevante plantear que la integración regional ha presentado obstáculos y tropiezos. Entre ellos se encuentra la carencia de un líder constante y sostenido que conduzca el proceso integrativo, aunque por su dimensión y creciente prestigio, Brasil parece tener las mayores posibilidades para incidir en esta materia. Sin embargo, el coloso suramericano no ha manifestado impulsos constantes por configurarse como líder regional, así como no ha contado con el unísono apoyo de los demás actores regionales, que lo perciben como un país más preocupado en fortalecer su posicionamiento internacional –donde la máxima meta es alcanzar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas– que de contribuir de manera sustancial ante los grandes desafíos que debe enfrentar la región de América del Sur.

En este artículo también se sostuvo que, a nivel hemisférico, los mecanismos institucionales del ámbito de la seguridad y la defensa se caracterizan actualmente por la obs-

lescencia y debilidad, lo que ha conllevado numerosas críticas hacia la inoperancia del TIAR y la JID, lo que ha supuesto la opción de los países por avanzar en estas materias a través de instancias regionales y subregionales. Sobre la base de esta idea, luego se realizó un somero análisis de distintas instancias de integración, bajo el punto de vista de la seguridad y defensa, como es el caso del MERCOSUR, CAN, UNASUR y ALBA. Los tres primeros pueden apreciarse como instancias convergentes que han tendido a favorecer la consolidación de la región como una Zona de Paz, mientras el ALBA, ha puesto en entredicho este objetivo al tender a fragmentar a la región, con una perspectiva fuertemente ideológica y antiimperialista y con relaciones extrarregionales que han sido cuestionadas desde diversos países de la región.

Pese a ello, de todos modos es posible concluir que de manera predominante y mayoritaria, los países de la región están tan vinculados entre sí y preocupados de su inserción internacional, que las expectativas de los costos de un enfrentamiento armado superan los beneficios. Además, actualmente las políticas de defensa se caracterizan por sus importantes rasgos cooperativos, dejando en un plano secundario a la tradicional disuasión y a la lógica geopolítica. Para tales Estados, la existencia de un entorno de paz y estabilidad es funcional a sus intereses y objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORIM, C. (2012). "Estrategia de Defensa de Brasil y de América del Sur". En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 32, Nº 2.
- BÁRCENA, M. (2000). "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo". En *Revista Mexicana de Política Exterior*. Nº 59.
- BUZAN, B. y WÆVER, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COMINI, N. (2010). "El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales". En *Nueva Sociedad*. Nº 230.
- DAMMERT, L. (2012). "¿Más pacíficos pero más violentos?: breve análisis del Índice de Paz Mundial". En *Escenarios Actuales*. Año 17, Nº 3.
- D'ARAUJO, M. (2013). "Matices de las visiones sobre militares y sociedad en América del Sur". En *Documentos CIDOB América Latina*. Nº 36.
- DA SILVA, F. (2012). "Política de defesa e segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico". En FILHO, E. y DE MORAES, R. *Defesa nacional para o século XXI*. Río de Janeiro: IPEA.
- DEL ARENAL, C. (2003). *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- DEUTSCH, K. (1974). *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- DE SOUSA, S. (2007). "La India, el Brasil y Sudáfrica: ¿potencias emergentes o países en desarrollo? En *El Debate Político. Revista Iberoamericana de Análisis Político*. Año 4, Nº 6/7.
- DOUGHERTY, J. y PFALTZGRAFF, R. (1993). *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- FLEMES, D. (2004). "Institution building in MERCOSUL's defence- and security sector (I). Brazil's defence cooperation: between dominant armed services and marked bilateralism". En *Arbeitspapiere des IKK*. Nº 20.
- FLEMES, D. ; NOLTE, D.; y WEHNER, L. (2011). "Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa". En *Estudios Internacionales*, Nº 170.
- FUENTES, A. (2008). "Comunidad Andina: un proyecto de integración, desarrollo e inserción externa". En ALTMANN, J. y ROJAS, F. *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito: FLACSO Ecuador; Ministerio de Cultura del Ecuador; y Fundación Carolina.
- GARDINI, G. (2011). "Latin American foreign Policies between ideology and pragmatism: A framework for analysis. En GARDINI, G. y LAMBERT, P. *Latin American foreign policies between ideology and pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan.
- GRANT, C. (2009). "Una voz única para la UE". En *Política Exterior*, Nº 130. Julio-agosto.
- GRATIUS, S. (2009). "Las potencias emergentes: ¿Estabilizadoras o desestabilizadoras?". En *Comentarios de FRIDE*. Abril.
- HOLSTI, K. (1996). *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.

- KACOWICZ, A. (2014). "Negociaciones, resolución de conflictos y paz. En LEGLER, T.; SANTA CRUZ, A.; y ZAMUDIO, L. *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*. México: Oxford University Press.
- KLEPAK, H. (2012). "Notas sobre el contexto hemisférico". En *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: RESDAL.
- KUPCHAN, C. (2010). *How enemies become friends. The sources of stable peace*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- KUPCHAN, C. (2012). "Why Nobody Will Dominate the Twenty-First Century". *Huffington Post* (abril, 14). Disponible en <http://www.cfr.org/history-and-theory-of-international-relations/why-nobody-dominates-twenty-first-century/p27958> Recuperado en junio de 2013.
- LORENZO, N. (2006). *Situación actual y perspectivas del MERCOSUR*. Madrid: Fundación CILAE.
- MAGARIÑOS, G. (2000). *Integración multinacional: Teoría y sistemas*. Montevideo: ALADI-Universidad ORT.
- MALAMUD, C. (2013). "Las Cumbres del ALBA y la nostalgia del esplendor perdido". Disponible en <http://www.infolatam.com/2013/08/05/las-cumbres-del-alba-y-la-nostalgia-del-esplendor-perdido-2/> Recuperado en julio de 2013.
- MARES, D. (2012). *Latin America and the Illusion of Peace*. London: International Institute for Strategic Studies.
- MERKE, F. (2012). "Brasil, política exterior y programa nuclear". En DERGHOUASSIAN, K. (coord.). *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- MOREIRA, A. (2008). *Consejo Suramericano de Defensa: Hacia una integración regional en defensa*. Buenos Aires: RESDAL.
- NAÍM, M. 2013. *El fin del poder*. Buenos Aires: Debate.
- NOLTE, D. (2007). "Potencias regionales: conceptos y enfoques de análisis". En *El Debate Político. Revista Iberoamericana de Análisis Político*. Año 4, Nº 6/7.
- RIQUELME, J. (2009). *Los aportes del MERCOSUR a la seguridad subregional. Un enfoque desde la seguridad y defensa nacional de Chile*. Santiago de Chile: ANEPE.
- RIQUELME, J. (2013). "La relación entre integración y seguridad en el MERCOSUR y sus proyecciones hacia Sudamérica". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Universidad Militar Nueva Granada. Vol. 8, Nº 1.
- SERBIN, A. (2009). "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?". En *Nueva Sociedad*. Nº 219.
- SILVA, M. (2011). La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA): Aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social. En SERBIN, A. (Coord.), *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: Ediciones CRIES.
- SOARES DE LIMA, M. y HIRST, M. (2007). "El Brasil como Estado intermedio y poder regional: desafíos y oportunidades". En *El Debate Político. Revista Iberoamericana de Análisis Político*. Año 4, Nº 6/7.
- TOKATLIÁN, J. (2012). "El entorno global". En DERGHOUASSIAN, K. (compilador). *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

TERRADAS, N. (2009). *El misterio de la Larga Paz Sudamericana: Revisión de un "nuevo" viejo debate*. Jornadas de Relaciones Internacionales 2009. FLACSO Argentina. Disponible en http://rrii.flacso.org.ar/web/wp-content/uploads/2010/09/terradas_nicolas.pdf Recuperado en julio de 2013.

WILHELMY, M. (1988). *Política Internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

LOS ACTORES OLVIDADOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR: EL PAPEL DE LOS CONGRESOS EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

Sergio Salinas Cañas*

Las relaciones internacionales poseen un carácter complejo y multidimensional. Es por ello que algunas de sus concepciones más relevantes, como la realista, la de interdependencia y la de dependencia, han tenido muchas dificultades para dar cuenta de las estructuras y dinámica del sistema internacional. De la misma manera, estas corrientes teóricas, casi sin excepción, solo se han enfocado en el comportamiento del Estado en el sistema internacional, ignorando los factores internos que podrían influenciar los procesos de formulación y toma de decisiones de la política exterior de un país.

Por ejemplo, como explica Marcelo Lasagna, las visiones realistas de las relaciones internacionales –en su versión más clásica– normalmente parten de la premisa que más allá de las fronteras estatales, la dinámica de la política interna no es válida para explicar las acciones de los Estados. Afirma Lasagna que el Estado, en la visión realista, es un actor racional y unitario que adopta una política exterior como reflejo de los riesgos y las ocasiones que le presenta el sistema internacional –global o regional– con el fin de maximizar sus intereses. *“Esta visión ignora el proceso de decisiones, el rol de las instituciones estatales y no estatales, en definitiva, ignora la política doméstica y el gran contexto en que interactúan estos elementos para producir la política exterior”*¹

Sin embargo, aproximadamente desde los años 70 son crecientes algunos esfuerzos teóricos y metodológicos por incorporar la política doméstica al análisis del comportamiento del Estado en el sistema internacional. Lo anterior, en un tránsito desde el realismo clásico y el realismo estructural hasta el realismo neoclásico. Tomando esta transición, en este artículo se estudiará uno de los actores de la política doméstica menos estudiado en su rol jugado en política exterior: el Congreso. Para tales efectos analizaremos brevemente algunos enfoques teóricos, las atribuciones que tienen los parlamentos y cuál ha sido su papel en la formulación de la política exterior en los últimos años en los casos de Argentina, Brasil y Chile.²

* Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Chile. ssalinas@uchile.cl

1 LASAGNA, Marcelo (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo, *Afers Internacionals*, Fundación CIDOB, N° 32, p. 45.

2 Este trabajo, que está enmarcado en el proyecto FONDECYT 11130638 “La influencia de las corrientes partidarias y los liderazgos nacionales en la arquitectura institucional regional”, tiene como su objetivo principal realizar una revisión bibliográfica, lo más actualizada posible en América Latina, sobre los Congresos y su participación en política exterior.

Como afirman Aranda y Riquelme, el congreso tiene actualmente un rol preponderante *“desde la perspectiva de una institución esencial de la legitimidad de la democracia, en el marco de una creciente tendencia a exponer los asuntos relativos al manejo de las vinculaciones exteriores al escrutinio ciudadano”*³.

De manera similar, Leandro Sánchez opina que: *“en un mundo que se transforma rápidamente y que es cada vez más interdependiente, concebir los asuntos internos y externos como cuestiones separadas y no como una red que no puede desatarse sería un error. Pero la realidad social está hecha de respuestas colectivas de la propia sociedad a las condiciones de su misma existencia. Intersubjetivamente, dichas respuestas reproducen la realidad en forma de prácticas políticas institucionalizadas, siendo el Parlamento, al menos hipotéticamente, el órgano más representativo de las mismas en una sociedad democrática, en su relacionamiento externo.”*⁴

DEBATE SOBRE EL PAPEL DE LOS CONGRESOS EN POLÍTICA EXTERIOR

A partir de 1990 aparecen diversos estudios que destacan la importancia de algunos actores nacionales en la formulación de la política exterior, entre ellos los congresos nacionales. Aunque gran parte de esta literatura hace referencia al caso de Estados Unidos, los estudios recientes se centran en América Latina.

Como afirman Janina Onuki, Pedro Feliú Ribeiro y Amâncio Jorge de Oliveira, es posible identificar dos puntos de vista opuestos en cuanto a la función de los congresos nacionales en la formulación de la política exterior: el primero aboga por la preponderancia del Ejecutivo sobre un Congreso que es poco o nada asertivo en cuestiones de política exterior. La segunda posición ve al Congreso activo en la política exterior como en el ámbito doméstico.⁵

Los académicos brasileños afirman que la repercusión negativa de la guerra de Vietnam en los ojos de la opinión pública estadounidense fue el hito que provocó el fortalecimiento de los canales de participación directa por parte del Congreso norteamericano en la política exterior. Este es el punto de partida de gran parte de la

3 ARANDA, Gilberto y RIQUELME Rivera, Jorge, Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile, Polis, 2011, Vol. 10, Nº 28, 2011, pp. 360: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30518550018>

4 SÁNCHEZ, Leandro, El rol del Parlamento en la política exterior: Instrumentos analíticos para su estudio, V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 28 al 30 de julio de 2010, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Integración, diversidad y democracia en tiempos del Bicentenario, 2010, p. 3.: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.895/ev.895.pdf

5 ONUKI, Janina, FELIÚ, Ribeiro, Pedro y DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge, Political Parties, Foreign Policy and Ideology: Argentina and Chile in Comparative Perspective, *Brazilian Political Science Review*, vol. 3, Nº 2, Río de Janeiro, 2009, p. 3: http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v4nse/a09.pdf

literatura que se contrapone a la visión de un Ejecutivo imperial en temas internacionales.

Con respecto a Brasil, Janina Onuki, Pedro Feliú Ribeiro y Amâncio Jorge de Oliveira señalan que: *“still within this perspective but now focusing on the Latin American literature, Lima and Santos (2001) produced a study of the Brazilian case whose central argument is the abdication of authority by Congress to the Executive in the foreign policy decision-making process. Through a one-dimensional spatial model, the authors argue that the position of the president as the policy initiator, and of Congress as the ex post facto ratifier, generate an equilibrium whereby the median legislator is obliged to accept the policies negotiated by the Executive at international forums due to the calculation of the political cost of rejecting them. They claim this was the case of the trade liberalization policy pursued by Brazil in the early 1990s. In general, in spite of the lack of empirical studies in the field, the specialized Latin American literature tends to evaluate congresses’ participation in international questions as weak”*⁶

Janina Onuki, Pedro Feliú Ribeiro y Amâncio Jorge de Oliveira, desde el punto de vista de la política comparada, señalan que existe una interesante producción académica que correlaciona positivamente la ideología de los partidos y las preferencias en política exterior de los legisladores.

Sin embargo, como señalamos anteriormente, en América Latina el rol del Parlamento en la formulación de la política exterior ha sido investigado, estructurado y formalizado de manera discontinua. Existen investigaciones realizadas, pero pocos materiales publicados y accesibles. Entre las excepciones se encuentran –afirma Leandro Sánchez–: *“los aportes de cientistas chilenos como Muñoz (1986)⁷, Tomassini (1987)⁸ y Van Klaveren (1984)⁹ quienes analizaron distintos factores, que aplicados al análisis de la formulación de la agenda internacional, los objetivos perseguidos por un país y el estilo que caracteriza la formulación y aplicación de cada política, permiten distinguir las especificidades que configuran una política exterior”*¹⁰

6 *Ibidem.*

7 MUÑOZ, H. (1986). *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*, Santiago, ORSPEL-CER/Las ediciones del ornitorrinco.

8 TOMASSINI, L. (1987). Elementos para el análisis de la política exterior, en *Estudios Internacionales*, Chile: Instituto de estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año XX, N° 78, abril-junio de 1987, pp. 125-152.

9 VAN KLAVEREN, A., El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas, en MUÑOZ H. y TULCHIN J. (comp.). *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos* (1984). Buenos Aires, Grupo editor Latinoamericano, tomo 1, pp. 14-49.

10 SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 8.

También se pueden agregar los aportes de Eduardo Alemán y Sebastián Saiegh (2007),¹¹ John Carey (2002),¹² Carlos Huneeus y Fabiola Berríos (2005),¹³ Detlef Nolte (2003)¹⁴ y Sergio Toro (2007).¹⁵

Como señalan Aranda y Riquelme: “en el ámbito de la política exterior, materia fundamentalmente del poder ejecutivo, el análisis ha sido prácticamente descuidado desde el punto de vista de la participación de la legislatura, aunque entre este vacío bibliográfico cabe destacar el análisis que ha realizado al respecto Patricio Valdivieso (2007)”¹⁶

También se debe destacar el trabajo de Leão (2008),¹⁷ quien ha investigado la influencia del poder Legislativo chileno en la formulación de la política de comercio exterior durante la década de 1990. El autor sostiene que el Legislativo chileno, aunque restringido a la acción ex-posfacto, tiene la capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones sobre la política comercial, ya que el Ejecutivo incorpora sus preferencias en su toma de decisiones sobre el tema.

LAS FACULTADES DE LOS CONGRESOS: EL CASO ARGENTINO

El Congreso, por ser uno de los poderes constituidos por el Estado Federal, con funciones y competencias políticas, posee su cuota de protagonismo en la delineación y ejecución de la política exterior de Argentina. Con el retorno democrático se han mantenido en firme principios que han sido sostenidos, en estos veinte años, por todos los gobiernos: la democracia, el respeto –creciente y disparejo– a los derechos humanos, las libertades políticas.

Como señala Leandro Sánchez: “debido a su naturaleza de órgano unipersonal, y acompañado de una burocracia jerárquicamente subordinada y considerablemente más amplia que la del Parlamento, el Presidente de la Nación en la mayor parte de los casos es quien

11 ALEMÁN, Eduardo y SAIEGH, Sebastián (2007). *Legislative Preferences, Political Parties and Coalition Unity in Chile, Comparative Politics*, volumen 39, Nº 3, pp. 253-272.

12 CAREY, John (2002), “Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s” En *Legislative Politics in Latin America*, editado por MORGENTERN, Scott y Benito NACIF. Cambridge University Press. Cambridge. pp. 222-253.

13 HUNEEUS, Carlos y BERRÍOS, Fabiola (2005). El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile, *Revista SAAP*, volumen 2, Nº 2, pp. 345-391.

14 NOLTE, Detlef (2003). El congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada, *Revista de Ciencia Política*, volumen XXIII, Nº 2, pp. 43-67.

15 TORO, Sergio (2007). Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile, *Revista de Ciencia Política*, volumen 27 (1): pp. 23-41.

16 ARANDA, y RIQUELME RIVERA, *op. cit.*, p. 360.

17 LEÃO, Flávio (2008). Poder legislativo e política externa: Um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a década de 1990, *Contexto Internacional* 30 (1): pp. 89-139.

define los temas prioritarios de la agenda de política exterior. También es el presidente quien dispone en términos relativos de más instrumentos para hacer efectivo su plan de acción en materia exterior”¹⁸

No obstante, Leandro Sánchez señala que el principio de separación y división de poderes, la elección separada del Jefe del Gobierno y la Cámara de Representantes (la doble legitimidad planteada por Linz), y la autonomía institucional, brindan importantes incentivos para centrar el análisis en el Congreso Nacional. “Especialmente porque, representa y articula un conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad”.¹⁹ Sin embargo, “el tratamiento legislativo de la política exterior en Argentina, como en otros lugares del mundo, constituye un fenómeno poco estudiado dando lugar a un vacío cognitivo”.²⁰

En relación al Parlamento, la Constitución argentina establece sus atribuciones en su artículo 75, incluido en la parte orgánica de la misma. Augusto Diego Lafferriere señala que: “con respecto a la política exterior, al Congreso de la Nación le compete ‘legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación’ (art. 75, inc. 1), ‘crear o suprimir aduanas’ (inc. 10), contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación (inc. 4), ‘arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación’ (inc. 7), ‘reglar el comercio con las naciones extranjeras’ (inc. 13), ‘arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación...’ (inc. 15), ‘proveer a la seguridad de las fronteras’ (inc. 16), ‘autorizar al Poder ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz’ (inc. 25), ‘facultar al Poder ejecutivo para ordenar represalias, y establecer reglamentos para las presas (inc. 26), y ‘permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él’ (inc. 28)”²¹

Además, el Congreso argentino está facultado para “aprobar o desechar tratados concluidos (por el Poder Ejecutivo) con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y concordatos con la Santa Sede...” (inc. 22).²²

Augusto Diego Lafferriere afirma que los Tratados y Concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

18 SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 9.

19 DUROSELLE, Jean Baptiste, *Todo imperio perecerá: Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 174.

20 SÁNCHEZ, Leandro. Éxito y participación legislativa en materia de política exterior. El Congreso de la Nación Argentina, un estudio de caso, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* (2014), Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, volumen III, Nº 2, julio-diciembre, p. 72.

21 LAFFERRIERE, Augusto Diego (2008). *Rol del Parlamento en la Política Exterior Nacional*, Entre Ríos, Augusto Diego Lafferriere, p. 59.

22 *Ibidem*, p. 48.

Por otra parte, se otorga jerarquía constitucional a ciertos tratados ratificados por Argentina, y se establece que *“los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”* (inc. 22 in fine).

Augusto Diego Lafferriere señala que el Parlamento, además, puede ‘aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. *“La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes en cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”* (inc. 24).

LAS FACULTADES DE LOS CONGRESOS: EL CASO BRASILEÑO

Diniz y Oliveira Ribeiro²³ refieren a los congresos en general y, el de Brasil en particular, para graficar la escasa participación del Legislativo en la política exterior, cuestión que fundamentan en cuatro razones:

En primer lugar, el aislamiento y el nivel de excelencia con el que se ejecuta la política exterior desde el ministerio responsable, dimensión que ya fue mencionada en la revisión del papel que juega la burocracia en la formulación de política exterior.

En segundo lugar, Diniz y Oliveira Ribeiro citan el nivel de expertís que es requerido en la discusión profunda de temas internacionales, asunto que por suponer altos costos de asesoramiento, desincentiva la participación de los legisladores en un examen mayor de dichos tópicos lo que redundo en la simple aprobación/rechazo de aquellas materias presentadas desde el Ejecutivo.

Un tercer elemento alude al lugar común acerca de legisladores desinteresados por temas que no se traducen en réditos electorales, como sería el caso de la política exterior.

23 DINIZ, S., & OLIVEIRA, C., The role of the brazilian congress in foreign policy: An empirical contribution to the debate. *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, Nº 2, Río de Janeiro, 2008: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S1981-38212008000100006&script=sci_arttext

Finalmente, habría que considerar también las atribuciones que la Constitución le da a los congresos para hacerse partícipes de este proceso.²⁴

Luis Leandro Schenoni y Alejo Martín Ferrandi Aztiria señalan que en Brasil, como sucede en todas las democracias, el poder Legislativo tiene competencias exclusivas en materia de política exterior y comercial. Estas competencias establecidas constitucionalmente, abarcan desde la autorización del presidente para declarar la guerra o la paz hasta la aprobación de los tratados por él negociados y firmados, la participación en el nombramiento de diplomáticos, la interpelación de funcionarios y el otorgamiento de su permiso para el ingreso de tropas extranjeras, entre otras atribuciones. Además, la Constitución brasileña destaca *“la preeminencia del Congreso en materia de legislación aduanera, un tema de relevancia creciente desde que el MERCOSUR incrementó sustancialmente el volumen del comercio bilateral”*.²⁵

A pesar de las extensas competencias que la Constitución asigna al Congreso brasileño, su rol en la formulación de política exterior solo ha sido estudiado muy recientemente sobre todo *“en lo relativo a la política comercial (Lima & Santos, 1998;²⁶ César, 2002;²⁷ Neves, 2003²⁸) o la lógica de aprobación de tratados (Alexandre, 2006²⁹)”*.³⁰

Los legisladores brasileños pueden controlar al Ejecutivo mediante la interpelación, informes escritos y comisiones de Investigación en cualquiera de las cámaras. Asimismo, nombran a los magistrados, funcionarios del Tribunal de Cuentas y del Banco Central, el procurador general, diplomáticos y responsables de agencias regulatorias.³¹ Esta distribución de responsabilidades parece reflejar un control efectivo del legislador brasileño sobre las agencias que participan de la formulación de política económica.

Luis Leandro Schenoni y Alejo Martín Ferrandi Aztiria señalan que en Brasil, por ejemplo, la literatura es consistente en determinar dos factores exógenos que moldean la

24 *Ibidem*.

25 SCHENONI, Luis y FERRANDI AZTIRIA, Alejo. El Congreso en la formulación de política exterior: Argentina y Brasil en perspectiva comparada, *Densidades* (2011), N° 8, diciembre, p. 79: <http://www.10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09563.pdf>

26 LIMA, M. R. S. & SANTOS, F., Brazilian Congress and Foreign Trade Policy, presentación en el XXI Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago, Estados Unidos, 24-26 de septiembre, 1998. Reeditado en portugués: Lima, M. R. S. & Santos, F. (2001) “O Congresso e a Política de Comercio Exterior”, en *Lua Nova*, N° 52, pp. 121-149.

27 CESAR, S. (2002). Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. Brasília. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais, UnB.

28 NEVES, J. (2007). “O papel do Legislativo nas Negociações do MERCOSUL e da ALCA”, en *Contexto Internacional*, Vol. 25, N° 1, pp. 103-138.

29 ALEXANDRE, C. V. M. (2006). O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005). Rio de Janeiro. Dissertação pelo Programa de PósGraduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.

30 SCHENONI, *op. cit.*, pp. 79-80.

31 Véase LLANOS, M. (2002). El Bicalameralismo en América Latina”, *Arbeitspapiere*, N° 5, IIK Hamburg.

relación: el federalismo y el sistema de partidos.³² “En primer lugar, Brasil parecería ser el país más federal de la región en virtud de la dinámica del proceso de democratización –que comenzó en el nivel estadual antes que el nacional–, las atribuciones constitucionales de los Estados, la distribución de recursos materiales y la lógica local o regional de las identidades y coaliciones políticas”.³³

Los autores afirman que a raíz del control presupuestario y los poderes que tiene designados, el presidente se encuentra en una posición ventajosa frente al Congreso. Las características del sistema político antes mencionadas hacen que el presidencialismo de coalición brasileño otorgue sistemáticamente una mayor relevancia a la arena legislativa.³⁴

Antes del gobierno de Lula da Silva, el Congreso brasileño era percibido como una institución que había abdicado en gran medida a atribuciones que le eran propias –y que ejercía con algún éxito antes de 1964–, habiendo resultado de la Constitución de 1988 con un estrecho margen de acción, limitado meramente al poder de ratificación. Desde entonces se ha desarrollado en Brasil un debate sobre la importancia del Congreso en la formulación de política exterior y comercial. Aunque difícilmente pueda atribuirse este resultado a la influencia de la academia brasileña sobre la política, lo cierto es que el involucramiento del Congreso brasileño en estas materias, en palabras del mismo Fabiano Santos, ha cambiado sustancialmente en los últimos diez años en sentido contrario a lo vaticinado por él y otros autores brasileños.

LAS FACULTADES DE LOS CONGRESOS: EL CASO CHILENO

En un sistema político presidencialista como el chileno –como afirma Claudio Troncoso– es el Presidente de la República quien ejerce la atribución de conducir las relaciones internacionales del país. Ello lo sitúa como el actor principal en el desarrollo de la política exterior de Chile.³⁵ De forma similar opinan Aranda y Riquelme, para quienes la Constitución de 1980 y sus sucesivas reformas no mermaron el papel central del Jefe de Estado en materias internacionales. “Junto con él, las agencias gubernamentales especializadas, particularmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, compuesto por funcionarios diplomáticos de carrera y profesionales especialistas, el Banco Central, y los ministerios en áreas específicas, como Hacienda, Defensa o Agricultura por citar sólo a algunos, constitu-

32 Véase MAINWARING, S., Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil, en MAINWARING, S. & SHUGART, M. (eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

33 SCHENONI y FERRANDI AZTIRIA, *op. cit.*, pp. 79-82.

34 Véase LIMONGI, F. (2006). Presidencialismo, coalizão partidaria e proceso decisório, *Novos Estudos*, Nº 76, pp. 17-41.

35 TRONCOSO, Claudio, Parlamento y política exterior de Chile: un balance de veinte años (1990-2010), *Serie Estudios*, Nº 6, Fundación Konrad Adenauer, Santiago, 2011, 7p: http://www.kas.de/wf/doc/kas_29604-1522-4-30.pdf?111202202403

yen algunos de los actores involucrados más directamente en la planificación, formulación y ejecución de la política exterior chilena”³⁶

Aranda y Riquelme agregan que el trabajo del Congreso Nacional de Chile en el ámbito de la política exterior, exhibe una notable capacidad de articular negociaciones intertemporales, las que han sido posibilitadas por un importante consenso en torno a los lineamientos generales de esta política pública y por la especialización profesional que han desarrollado los parlamentarios de las comisiones de relaciones exteriores.³⁷

Lo anterior es producto de –como afirman Aranda y Riquelme– las cuatro administraciones de la coalición que gobernó Chile desde 1990 hasta marzo de 2010; la Concertación privilegió el trabajo internacional del ejecutivo en torno a ciertos principios, entre los cuales podemos distinguir: *“la democracia como factor de relevancia en el fortalecimiento de las relaciones con los países de la región; el incremento de las instancias de cooperación regional; el modelo exportador chileno como emblema de éxito económico; y una activa participación en el terreno multilateral. Desde esta óptica la política exterior chilena responde a una estrategia basada de manera predominante en el fortalecimiento de la democracia y en el respeto de los derechos humanos; mientras en el terreno económico apunta preferentemente a la expansión del comercio exterior chileno”*.³⁸

Mauricio Burgos y José Luis Riffo sostienen que en la opción por estos principios ha sido crucial el rol del Jefe del Ejecutivo. Los autores señalan que Manfred Wilhelmy, en algunos estudios sobre el tipo de conducción presidencial en materia de política exterior, ha teorizado sobre: *“‘Impulsores’ y ‘árbitros’, teniendo como base argumental que la capacidad de orientación de la Política Exterior que posee el Presidente es potencialmente muy alta bajo cualquier gobierno y tipo de régimen, sin embargo, hay diferencias que dependen de la concepción del rol presidencial de cada mandatario, de las circunstancias políticas del ejercicio del poder y del contexto institucional democrático o autoritario”*.³⁹

Con respecto a las facultades, Carlos Troncoso señala que existen diversas materias respecto de las cuales se requiere la participación del Congreso Nacional, especialmente –pero no en forma exclusiva– en lo referido a la aprobación de los tratados internacionales. En la práctica, el Parlamento se ha involucrado en diversas áreas vin-

36 ARANDA BUSTAMANTE y RIQUELME RIVERA, *op. cit.*, p. 361.

37 *Ibidem.*

38 *Ibidem.*

39 BURGOS, Mauricio y RIFFO, José Luis (2014). *Diplomacia parlamentaria*, Valparaíso, Senado de Chile, pp. 16-17.

culadas a la política exterior. Así, por ejemplo, las comisiones de relaciones exteriores invitan al ministro de Relaciones Exteriores y a altos funcionarios de dicho ministerio, para abordar tanto temas contingentes de política exterior, como del desarrollo de las relaciones exteriores del país a largo plazo. Por ejemplo, el Senado debate y decide acerca de la autorización de la participación de efectivos militares en operaciones de paz de las Naciones Unidas.⁴⁰

Veamos lo que señala con respecto a los tratados internacionales la Constitución de la República de Chile. En su artículo 54, numeral 1, se dice que son atribuciones del Congreso: *"aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 66, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley. El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle. El Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional"*.⁴¹

Además, el artículo 54, número 1, de la carta magna señala que las medidas que el presidente de la república adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán de nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley. No requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el presidente de la república en el ejercicio de su potestad reglamentaria. Agrega que: *"las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional. Agrega que corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión de ambas Cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por estos. Una vez que la denuncia o el retiro produzca sus efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno"*.⁴²

En el numeral 1 del artículo 54, se afirma que en el caso de la denuncia o el retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso, el presidente de la república deberá

40 TRONCOSO, *op. cit.*, p. 7.

41 Senado de la República de Chile, Capítulo V: Congreso Nacional: http://www.senado.cl/capitulo-v-congreso-nacional/prontus_senado/2012-01-16/100638.html

42 *Ibidem.*

informar de ello a este dentro de los quince días de efectuada la denuncia o el retiro. El retiro de una reserva que haya formulado el presidente de la república y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de este, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva.

Aranda y Riquelme destacan otro importante punto que muestra la creciente convergencia entre Ejecutivo y Legislativo y entre la política exterior y la política de defensa: la participación chilena en operaciones de paz. *"En tal sentido, debe señalarse que las operaciones de paz han sido el pivote de la convergencia entre ambas políticas públicas, considerándose la participación chilena en éstas un instrumento relevante de política exterior. A este respecto, cabe considerar que el 13 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 20.297, que establece normas sobre la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo. Este instrumento constituye la concreción de los esfuerzos de Chile por regular la participación nacional en operaciones de paz. Incluye un nuevo párrafo 2° al Título II, específicamente destinado a normar la "Salida de tropas para participar en Operaciones de Paz".*⁴³

Aranda y Riquelme destacan, además, dentro de las normas básicas de tramitación interna de los proyectos de ley, la ley orgánica institucional del Congreso Nacional de Chile que en su Art. 17 sostiene que: *"el Senado y la Cámara de Diputados establecerán en sus respectivos reglamentos las comisiones permanentes que consideren necesarias para informar los proyectos sometidos a su consideración. Sobre esta base, y tal como se indicó más arriba, la labor del Congreso en materia de relaciones exteriores se articula principalmente a través de las comisiones permanentes de Relaciones Exteriores en el Senado y de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana en la Cámara de Diputados. Dichas comisiones son los órganos políticos especializados de la legislatura que, en el ámbito interno, informan a las respectivas salas sobre las materias de relaciones exteriores que el Presidente de la República somete a su consideración, o bien, que son consultados por el Senado o la Cámara de Diputados".*⁴⁴

Para Patricio Valdivieso, el Congreso Nacional tiene un bajo perfil en materia de relaciones exteriores y en defensa, cumpliendo un papel de colaboración y asesoría con las instancias del Ejecutivo, principalmente mediante sus comisiones de relaciones exteriores y de defensa. *"Las comisiones de estudio del Senado y de la Cámara se limitan a ratificar o*

43 ARANDA BUSTAMANTE y RIQUELME RIVERA, *op. cit.*, p. 375.

44 *Ibidem.* p. 376.

*aprobar la política exterior presentada por la cancillería o las políticas de defensa presentadas por el Ministerio de la Defensa y las Fuerzas Armadas”.*⁴⁵

Sin embargo, Valdivieso agrega que durante la etapa de la segunda tramitación de los proyectos vinculados a materias de relaciones exteriores y asuntos de la defensa del país, hay parlamentarios motivados que realizan actividades internacionales, tales como realizar visitas al extranjero, recibir representantes de otros parlamentos, participar en seminarios de estudio.⁴⁶

Pero el Congreso chileno también es parte de una tendencia global, al punto de que – como lo señala expresidenta del Senado de Chile (11 de marzo 2014-11 de marzo 2015) Isabel Allende– *“el mundo de la academia ha acuñado el concepto de Diplomacia Parlamentaria, haciendo historia de su trayecto, características, actores, temas de reflexión e influencia en las relaciones internacionales, reconociendo el aporte que nace del encuentro entre actores que representan la diversidad política, regional y local”.*⁴⁷

Para Isabel Allende, el Congreso Nacional ha multiplicado sus canales de contacto y comunicación más allá de los gobiernos, diversificándose en relaciones entre instituciones públicas y actores privados, del mundo científico, económico y social, de carácter nacional y regional, configurando un fenómeno que se ha denominado para-diplomacia. *“El Congreso Nacional establece relaciones internacionales con otros parlamentos del mundo a nivel bilateral y multilateral; ya sea de representación transversal o de una misma corriente política; o también con agendas de presidentes de parlamentos o con parlamentarios especialistas en temas específicos”.*⁴⁸

Allende sostiene que las expresiones concretas de lo que llamamos la Diplomacia Parlamentaria son: la actividad internacional de los Presidentes de las Cámaras legislativas, así como las conocidas como Relaciones Interparlamentarias, que: *“comprenden los encuentros de delegaciones permanentes u ocasionales de parlamentarios, en foros parlamentarios o asambleas parlamentarias de instancias mundiales como la Unión Interparlamentaria Mundial que agrupa actualmente a 162 parlamentos del mundo y constituye una contrapartida parlamentaria de Naciones Unidas. El Congreso Nacional tiene una activa participación en él, encontrándose afiliado desde 1950, con excepción del período de la dictadura militar, en el cual fue expulsado de la organización. O suprarregionales, como la*

45 VALDIVIESO, Patricio (2007). Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas, *Estudios internacionales*, N° 158, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, p. 157.

46 *Ibidem*, p. 160.

47 ALLENDE, Isabel (2014). El Congreso Nacional y las relaciones internacionales, exposición en la Academia Diplomática, 19 de junio. <http://www.isabelallendebussi.cl/contenidos/ver/1020>

48 *Ibidem*.

Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, que es una instancia creada en el marco del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea, que inició sus trabajos en el 2003. Y regionales, como el Parlamento Latinoamericano, que está conformado por los congresos de todos los países de América Latina y el Caribe, y se ha constituido en un órganos consultor y propositivo.”⁴⁹

La tercera expresión relevante de la diplomacia parlamentaria –afirma Isabel Allende– es la conformación de Grupos de Amistad bilateral a los que se integran parlamentarios de ambos países. *“En Chile, el criterio para la creación de grupos de amistad es muy amplio, al punto que en ambas cámaras del Congreso Nacional se han conformado con más de 40 países. Estos grupos son muy diversos, tienen distintos niveles de trabajo, y en general, su objetivo fundamental ha sido estrechar lazos políticos, económicos y culturales con terceros países”⁵⁰*

Finalmente, y en cuarto lugar, es destacable –afirma Allende– la acción de delegaciones parlamentarias *ad hoc* para ejercer como garantes de la comunidad internacional en procesos electorales como observadores, en negociaciones y procesos de paz o en foros internacionales de protección de derechos y libertades individuales y sociales.

Asimismo, afirma la expresidenta del Senado, el Congreso chileno participa “en redes de cooperación interparlamentaria como, por nombrar algunas, la Acción Mundial de Parlamentarios (que trata de asuntos políticos y de desarrollo) o la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas”⁵¹

LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONGRESOS EN POLÍTICA EXTERIOR: ARGENTINA

Leandro Sánchez afirma que el más completo y profundo análisis sobre la importancia del Congreso argentino en política exterior es el desarrollado por Guido Moscoso.⁵² Agrega que: *“sobre la base de 95 estudios sobre política legislativa argentina identificados entre 1983 y 2010, el autor desagrega la producción, entre otras variables, según el enfoque adoptado y las áreas temáticas cubiertas. Este recorrido permite observar que la versión organizacional de los estudios legislativos es incipiente y que el análisis del rol del Parlamento*

49 *Ibidem.*

50 *Ibidem.*

51 ALLENDE, Isabel, El Congreso de Chile y las relaciones internacionales, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 14, Nº 4, 15 de diciembre: <http://revistafal.com/la-nueva-diplomacia-parlamentaria-2/>

52 MOSCOSO, Guido, Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones metodológicas en torno a cómo estudiamos el Poder Legislativo, trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

en la elaboración de la política exterior es casi inexistente, salvo unos pocos trabajos como los de Jáuregui (2003),⁵³ Lafferrière (2007),⁵⁴ Lucero (2007),⁵⁵ Valdivieso (2007)⁵⁶ y Aranda Bustamante y Riquelme Rivera (2011)⁵⁷.⁵⁸

Leandro Sánchez señala que en el caso de Argentina⁵⁹ se puede aseverar que el Congreso argentino reúne las características de una legislatura negociable (*workable assembly*). Esto es: *“una que acepta frecuentemente las iniciativas del presidente obligándolo a asumir algunos compromisos y recompensas políticas. La estrategia presidencial adoptada frente a este tipo de legislatura es coalicional. En esta, la iniciativa legislativa es una consecuencia de la negociación conjunta entre el presidente y los bloques parlamentarios. La iniciativa, la preparación de la agenda, tiene lugar dentro de la coalición de gobierno. En otras palabras, es endógena. Así, en origen, la agenda legislativa del Ejecutivo puede ser formulada por la burocracia, y posteriormente sometida a los dirigentes de la coalición (calibración ex ante), pero también puede contar con propuestas que ya están en proceso en el Congreso, a menudo en un proceso avanzado de discusión y maduración. Pero también, el Ejecutivo puede apropiarse de un programa originado en el Parlamento, tornándolo, conforme entendimientos con la coalición de apoyo, parte de su propia agenda (calibración ex post)”*.⁶⁰

Agrega Sánchez que existe la posibilidad de que la agenda legislativa del Ejecutivo sea edificada mediante la apropiación de proyectos originados de la oposición parlamentaria, con o sin el apoyo de ellos, pero con activo apoyo de su coalición.

Sánchez señala que Malvinas generó 2.474 proyectos legislativos en casi 30 años, de los cuales 42% (1.037) eran de resolución, el 32% (791) de declaración, el 17% (443) de ley, el 8% (194) de comunicación y un total de 9 mensajes representando el 1% del total.⁶¹ Agrega que: *“los datos cobran mayor valor cuando es posible afirmar que del 17% de los*

53 JÁUREGUI, L. (2003). La Constitución nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la Política Exterior Argentina. Buenos Aires: Centro de Capacitación Superior, Honorable Senado de la Nación.

54 LAFFERRIÈRE, Nicolás (2007). Rol del Parlamento en la Política Exterior Nacional. Un análisis del rol institucional del Congreso Nacional y su participación como actor en la política exterior nacional, en interacción con el Poder Ejecutivo Nacional, durante el período 2002-2003. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales por FLACSO, presentada en diciembre de 2007.

55 LUCERO, Mariel (2007). “El poder legislativo en la definición de la política exterior argentina. El caso de los hielos continentales patagónicos”, *Cuadernos Política Exterior Argentina*, N° 90, octubre-diciembre, Rosario.

56 VALDIVIESO, Patricio (2007). “Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas”. *Estudios Internacionales*, 158, pp. 149-177.

57 ARANDA BUSTAMANTE y RIQUELME RIVERA, *op. cit.*

58 SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 73.

59 Véase MORGENSTERN y NACIF, *op. cit.*

60 SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 78.

61 Los datos empíricos de este trabajo fueron captados en el marco del proyecto de investigación, La Cuestión Malvinas y el rol del Congreso. Su construcción y abordaje. Análisis de la participación del Congreso de la Nación en el tratamiento hacia la Cuestión Malvinas desde el retorno a la democracia (1983-2011) (Res N° D 4293, diciembre 2012 CONICET). SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 79.

proyectos de ley, tan sólo el 1.31% fueron sancionados. Esto quiere decir que un poco más del 1% de los proyectos que tienen alcance coercitivo total y, por ende no son sólo declarativos, pasaron, continuando la lógica secuencial de análisis de políticas públicas, de la agenda, a la discusión (policy formulation) de alternativas que condujera finalmente a una política concreta, a una decisión (policy decision making):

Sánchez sostiene que “en el período correspondiente a la presidencia de Alfonsín, el Ejecutivo presentó 10 proyectos de ley referidos a Malvinas, y todos obtuvieron sanción definitiva. En la presidencia de Menem de 9 presentados 7 se sancionaron; en las presidencias subsiguientes no se presentaron proyectos”⁶²

Por lo analizado, el Congreso de la Nación Argentina –sostiene Sánchez– está bastante alejado de conseguir la aprobación de la mitad de los proyectos que inicia. Agrega que: *“de hecho tuvieron sanción definitiva 41 de los 425 proyectos presentados en la materia. En el caso del Ejecutivo, el nivel de ‘éxito’ es elevadísimo. Si bien los grados de ‘éxito’ de ambos poderes muestran una gran distancia porcentual, ya que el Ejecutivo logra aprobar una cantidad mucho mayor de las leyes que las que proponen los legisladores, la observación de los valores en los distintos períodos parece indicar la existencia de una relación entre ambos indicadores. De modo que el ‘éxito’ relativo del Congreso y del Ejecutivo muestra pautas de variación similares en las legislaturas anuales.”⁶³*

En síntesis, en el caso de Argentina, como señala Leandro Sánchez: *“según un criterio cualitativo, puesto que el congreso no es un ente monolítico, las relaciones entre ambos poderes se caracteriza por ser conflictiva debido, principalmente, a las diferencias ideológicas en torno a ciertos temas de política exterior entre el presidente y algunos legisladores y que en algunos casos de la política exterior, el Congreso trata de actuar de manera independiente del Ejecutivo para impulsar sus preferencias, lo que ocasiona fricciones entre ambos poderes, principalmente con los partidos de oposición.”⁶⁴*

LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONGRESOS EN POLÍTICA EXTERIOR: BRASIL

Como destacan Oliveira & Onuki en los últimos años, un conjunto de textos legislativos destinados a ampliar el poder del Legislativo en el campo de la política comercial en la forma de enmiendas constitucionales (PEC), proyectos de ley (PL) y proyectos de

62 *Ibidem*, p. 82.

63 *Ibidem*, p. 83.

64 SÁNCHEZ, Leandro y GÓMEZ, Federico (2014). *Un actor ignorado. La cuestión Malvinas en el Parlamento Nacional*, Buenos Aires, Prometeo Libros, p. 224.

decreto legislativo (PDL) –fueron tramitados en el Congreso Nacional (...). “*Varían desde la instauración de una Ley de Promoción Comercial fast track o vía rápida–, al modelo norteamericano, hasta el constreñimiento del Ejecutivo por medio de consulta previa sobre acuerdos que serán negociados; consulta permanente durante todo el proceso negociador o restricciones sobre el rango de las negociaciones en virtud del área*”⁶⁵

Veremos a continuación dos casos emblemáticos que muestran la creciente influencia que está teniendo el parlamento brasileño en materia de política exterior.

El 3 de septiembre de 1997, la Cámara de Senadores de la República Argentina sancionó por unanimidad la Ley 24.822 que establecía una protección especial para el azúcar. “*Por medio de la ley se prohibía reducir el arancel existente al azúcar brasilera hasta tanto este país diera de baja los incentivos a la producción contemplados por el programa Proalcohol*”⁶⁶

El Congreso brasileño reaccionó vehementemente. En primer lugar, como señalan Schenoni y Ferrandi, bajo presión de los empresarios azucareros de la Unión de Agroindustria de Caña de San Pablo y la Nacional Unión de Agroindustria de Caña (UNICA), interpellaron “*al ministro de economía, Pedro Malán, por lo que se consideró una falta de previsión*”⁶⁷. Luego, el conflicto traspasó las fronteras. Pocos días después, el legislador oficialista Paulo Bornhausen –entonces Secretario de la Comisión Conjunta del MERCOSUR– presentó un proyecto de decreto-ley –que entraría en vigencia sin necesidad de ser promulgado por el Ejecutivo– para prohibir la entrada de trigo argentino.

Schenoni y Ferrandi señalan que es notable cómo en este contexto el Congreso brasileño se presentó como una institución capaz de receptor rápidamente las demandas de los lobbies industriales, los que se activaron con la sanción de esta medida.

Schenoni y Ferrandi agregan que la cuestión del azúcar no volvió a ser tema relevante para los medios hasta noviembre de 1998 cuando los legisladores del PFL (Partido del Frente Liberal) pidieron al ejecutivo que le aplique una tasa de 23% a todos los productos importados de la Argentina que contengan azúcar, a modo de represalia por el mismo arancel que la Ley 24.822 de septiembre de 1997 había impuesto al azúcar brasilera (La Nación 19/11/98). Quien encabezó la petición fue nuevamente el diputado Paulo Bornhausen. El origen de la medida brasileña podría encontrarse en dos medidas del go-

65 OLIVEIRA, A. J. & ONUKI, J. Grupos de interesses e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa, *Papéis Legislativos* (2007), Nº 8, p. 9.: http://www.opsa.com.br/images/pdf/papeis/12_pa_paislegislativos_PL_n_8_dez_2007.pdf

66 SCHENONI, y FERRANDI AZTIRIA, *op. cit.*, p. 85.

67 *Ibidem*, p. 87.

bierno argentino: un acuerdo con México que establece ciertas preferencias comerciales –firmado sin consultar a los demás miembros del MERCOSUR– y la decisión de liberar la importación de carne porcina de EE.UU.⁶⁸

El segundo caso está referido a cuando el conflicto por los subsidios y aranceles al azúcar alcanzó finalmente un punto muerto, una de sus derivaciones que no estaba sustentada en ninguna movilización de demandas populares cobraría vida a partir del hálito del Congreso brasileño: el conflicto del trigo.⁶⁹

Schenoni y Ferrandi señalan que en julio de 2001, luego de que el Ministerio de Economía argentino emitiera la resolución 258/01 que facilitaba el ingreso de bienes de informática y telecomunicaciones con un impuesto menor perjudicando de esta manera a Brasil. El Ministerio de Agricultura de Brasil intentó lanzar como respuesta otra resolución por la que se reducía el AEC de importación del trigo canadiense y norteamericano para quitarle mercado al trigo argentino.⁷⁰

En el Congreso brasileño –agregan Schenoni y Ferrandi– comenzaron a circular dos proyectos con una intencionalidad claramente política. *“Por un lado, uno que proponía se le aplicara un arancel de entre el 10% y el 20% a todos los productos argentinos con azúcar que ingresaren en Brasil (454/03). Sin embargo, lo verdaderamente alarmante fue un segundo proyecto (448/03) por el que Brasil abandonaba la aplicación del AEC al trigo importado desde extrazona. Al llevar a 0% ese arancel el trigo argentino tendría que competir de igual a igual contra el trigo canadiense y norteamericano”*.⁷¹

Para principios de abril de 2003, luego de una reunión entre Sica y el viceministro de Desarrollo brasileño, Márcio Forte, se terminó acordando dejar la resolución del conflicto en manos de los privados (La Nación 10/04/03). Schenoni y Ferrandi señalan que *“el Congreso argentino no se pronunció respecto de este tema y por lo tanto, Brasil se quedó fácilmente con la última palabra”*.⁷²

Por último, Schenoni y Ferrandi afirman que el empoderamiento del Congreso como formulador de política exterior puede darse a nuestro entender a través de la generación de instituciones y prácticas tendientes a receptar las demandas de la sociedad de forma más activa.

68 *Ibidem*, p. 92.

69 *Ibidem*, p. 95.

70 *Ibidem*, p. 96.

71 *Ibidem*.

72 *Ibidem*, p. 97.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONGRESOS EN POLÍTICA EXTERIOR: CHILE

Claudio Troncoso señala que, en materia de aprobación de tratados, el Congreso ha tenido que debatir y votar importantes acuerdos comerciales como el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y el MERCOSUR, el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, por mencionar solo algunos y también tratados en el ámbito de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional, como el Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, por mencionar el que generó más debate en su aprobación.⁷³

El primer caso es el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea. Claudio Troncoso señala que desde comienzos de la década de los noventa nuestro país estaba interesado en avanzar en un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Sin embargo, esta favorecía en aquellos momentos el modelo de negociaciones birregionales más que bilaterales. Como el camino de una negociación en el marco de MERCOSUR no se veía viable, Chile planteó la necesidad de avanzar en un acuerdo bilateral.

*“La Comisión Especial de la Cámara de Diputados comenzó el estudio del tratado incluso antes que fuera éste oficialmente firmado y remitido al Congreso, lo que permitió agilizar al máximo los trámites de su aprobación. Este Acuerdo tiene la particularidad que no sólo abarca materias comerciales (libre comercio) sino sobre todo es un acuerdo de asociación política y de cooperación, dando cuenta de la riqueza y diversidad de las relaciones de nuestro país con Europa”*⁷⁴

Troncoso afirma que quienes apoyaron el Acuerdo en la Cámara de Diputados destacaron su carácter de instrumento de cuarta generación abarcando tanto aspectos comerciales, políticos como de cooperación y las grandes posibilidades que este abre a nuestras exportaciones, las que deben ser aprovechadas y profundizadas. Particular énfasis se hizo en el acceso a un mercado de eventualmente más de 370 millones de personas que podrán adquirir nuestros productos. También se valoró especialmente que se contemplase la cláusula democrática.

Claudio Troncoso señala que en la Comisión de Relaciones Exteriores el acuerdo fue aprobado por la unanimidad de sus integrantes. En la sala se destacó que el acuerdo significará una ampliación de nuestros mercados y mayor expansión de nuestras posibilidades científicas, tecnológicas y culturales, colocado el acento en los componentes de

73 TRONCOSO, *op. cit.*, p. 7.

74 *Ibidem*, p. 31.

diálogo político, acuerdo de cooperación y acuerdo comercial que contempla todas las áreas de la relación comercial entre Chile y la Unión Europea.

En la Comisión de Relaciones Exteriores, el acuerdo fue aprobado por la unanimidad de sus miembros. En tanto, en la sala del Senado obtuvo 41 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención. Luego el acuerdo fue promulgado y publicado en el *Diario Oficial* de fecha 1 de febrero de 2003, día en que también entró en vigencia la parte comercial del acuerdo. Los capítulos referidos al diálogo político y la cooperación entraron en vigencia una vez que ellos cumplieron el trámite de aprobación de cada uno de los parlamentos de los países integrantes de la Unión Europea.

El segundo caso es el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. Claudio Troncoso, señala que en diciembre de 2000 comenzaron formalmente las negociaciones del tratado entre ambos países, realizándose 14 rondas alternadamente entre Washington y Santiago. Las negociaciones comenzaron sin *fast track* el que solo se consiguió habiendo transcurrido 11 rondas de negociaciones. Con este objetivo cumplido, se pudo avanzar en los temas más conflictivos, entre ellos el acceso a mercados agrícolas e industrial, temas laborales y medioambientales. Para conseguir el *fast track* por parte del Congreso de Estados Unidos se desarrollaron gestiones al más alto nivel, no solo con el Gobierno de Estados Unidos, sino también con el Congreso de ese país, las que fueron encabezadas por la canciller Soledad Alvear, el embajador de Chile en Estados Unidos Andrés Bianchi y contaron con la activa participación de parlamentarios chilenos de diversos sectores políticos. Ello le dio a estas gestiones un carácter nacional, lo que fue importante para que ellas tuviesen éxito.

*“Sometido a votación fue aprobado por la sala del Senado por 34 votos a favor, 5 en contra y 5 abstenciones. El tratado fue completamente aprobado por el Congreso el 23 de octubre de 2003, siendo promulgado el 31 de diciembre de ese año y fue publicado en el Diario Oficial el 1º de enero de 2004, que fue la misma fecha en que entró en vigor”.*⁷⁵

El tercer caso es la participación del Parlamento en la aprobación de tratados en materia de derechos humanos, derecho humanitario y derecho penal internacional. Claudio Troncoso señala que desde la restauración de la democracia en Chile los gobiernos de la Concertación impulsaron la aprobación y ratificación de diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos. *“Es así como en el año 1990 se debatió y aprobó en el Congreso la Convención Americana de Derechos Humanos y luego el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, siendo aprobados por la unanimidad de los senadores y diputados. Otros tratados, sin embargo, generaron una discusión más ardua en*

75 *Ibidem*, p. 39.

el Congreso. Estos fueron los casos del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que demoró 10 años en ser aprobado, y el Convenio 169 sobre pueblos indígenas que tardó casi 18 años en conseguir similar objetivo".⁷⁶

CONCLUSIONES

Luego de décadas de ser considerado un actor secundario en materias de política exterior, entre otras razones por la gran cantidad de regímenes presidencialistas en América Latina, en los últimos años esta situación ha cambiado. Y es que el papel de los Congresos en el terreno de las relaciones internacionales reviste una especial trascendencia, sobre todo desde la perspectiva de ser una institución esencial de la legitimidad de la democracia. Y, además, constituirse en el lugar preciso para exponer el manejo de las vinculaciones exteriores al escrutinio ciudadano.

El escenario anterior, de ser un actor secundario en el ámbito latinoamericano, también se ha replicado en el interés académico ya que eran muy pocos los estudios que se concentraban en los Congresos y escasos los que analizaban la participación de la legislatura en el ámbito de la política exterior. Sin embargo, en los últimos años la situación también se ha revertido sobre todo en los países del llamado ABC, Argentina, Brasil y Chile.

En síntesis, en un mundo vertiginosamente cambiante y cada vez más interdependiente, no se puede pensar como cuestiones separadas los asuntos internos y externos. Sobre todo que el Parlamento debería ser el órgano más representativo de una sociedad democrática en su relacionamiento externo.

76 *Ibidem.*

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- BURGOS, Mauricio y RIFFO, José Luis (2014). *Diplomacia parlamentaria*, Valparaíso, Senado de Chile.
- CAREY, John (2002). Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s, en MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- LAFFERRIERE, Augusto Diego (2008). *Rol del Parlamento en la Política Exterior Nacional*, Entre Ríos, Augusto Diego Lafferriere.
- MAINWARING, S. (1997). Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil, en MAINWARING, S. & SHUGART, M. (eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MUÑOZ, Heraldo (1986). *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*, Santiago: ORSPEL-CER/ Las Ediciones del Ornitorrinco.
- SÁNCHEZ, Leandro y GÓMEZ, Federico (2014). *Un actor ignorado. La cuestión Malvinas en el Parlamento Nacional*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- VAN KLAVEREN, Alberto (1984). El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas, en MUÑOZ, H. y TULCHIN, J. (comp.). *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, tomo 1, pp. 14-49.

Artículos de revistas, electrónicos y tesis

- ALEMÁN, Eduardo y SAIEGH, Sebastián (2007). Legislative Preferences, Political Parties and Coalition Unity in Chile, *Comparative Politics*, volumen 39, N° 3, pp. 253-272.
- ALLENDE, Isabel (2014). El Congreso Nacional y las relaciones internacionales, exposición en la Academia Diplomática, 19 de junio. <http://www.isabelallendebussi.cl/contenidos/ver/1020>
- ALLENDE, Isabel, El Congreso de Chile y las relaciones internacionales, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 14, N° 4, 15 de diciembre: <http://revistafal.com/la-nueva-diplomacia-parlamentaria-2/>
- ALEXANDRE, C. V. M. (2006). O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005). Río de Janeiro. Dissertação pelo Programa de PósGraduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.
- ARANDA, Gilberto y RIQUELME RIVERA, Jorge (2011). Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile, *Polis* (2011), volumen 10, N° 28.
- CESAR, S. (2002). Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. Brasília. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais, UnB.
- CLEMONS, Michael L. (2010). *African Americans in Global Affairs: Contemporary Perspectives*, El Líbano, Northeastern University Press.
- DINIZ, S., y OLIVEIRA, C. (2008). The role of the brazilian congress in foreign policy: An empirical contribution to the debate. *Brazilian Political Science Review*, volumen 2, N° 2, Río de Janeiro: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S1981-38212008000100006&script=sci_arttext

HUNEEUS, Carlos y BERRÍOS, Fabiola (2005). El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile, *Revista SAAP*, volumen 2, N° 2.

JÁUREGUI, L. (2003). La Constitución nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la Política Exterior Argentina. Buenos Aires: Centro de Capacitación Superior, Honorable Senado de la Nación.

LAFFERRIERRE, Nicolás (2007). Rol del Parlamento en la Política Exterior Nacional. Un análisis del rol institucional del Congreso Nacional y su participación como actor en la política exterior nacional, en interacción con el Poder Ejecutivo Nacional, durante el período 2002-2003. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales por FLACO, presentada en diciembre de 2007.

LASAGNA, Marcelo (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo, en *Afers Internacionals*, Fundació CIDOB, N° 32, Barcelona.

LEÃO, Flávio (2008). Poder legislativo e política externa: Um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a década de 1990, *Contexto Internacional*, volumen 30, N°1, pp. 89-139.

LIMA, M. R. S. & SANTOS, F. (1998). Brazilian Congress and Foreign Trade Policy, presentación en el XXI Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago, Estados Unidos, 24-26 de septiembre. Reeditado en portugués: LIMA, M. R. S. y SANTOS, F. (2001). O Congreso e a Política de Comercio Exterior, en *Lua Nova*, N° 52, pp. 121-149.

LIMONGI, F. (2006). Presidencialismo, coalizão partidaria e proceso decisório, *Novos Estudos*, N° 76, pp. 17-41.

LLANOS, Mariana (2002). El Bicameralismo en América Latina, *Arbeitspapiere*, N° 5, IIK Hamburg.

LUCERO, Mariel (2007). El poder legislativo en la definición de la política exterior argentina. El caso de los hielos continentales patagónicos, *Cuadernos Política Exterior Argentina*, N° 90, octubre-diciembre, Rosario.

MOSCOSO, Guido (2011). Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones metodológicas en torno a cómo estudiamos el Poder Legislativo, trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio.

NEVES, J. (2007) "O papel do Legislativo nas Negociações do MERCOSUL e da ALCA", en *Contexto Internacional*, volumen 25, N° 1, pp. 103-138.

NOLTE, Detlef (2003). El congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada, *Revista de Ciencia Política*, volumen XXIII, N° 2.

OLIVEIRA, A. J. & ONUKI, J. (2007). Grupos de interesses e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa, *Papéis Legislativos*, N° 8: http://www.opsa.com.br/images/pdf/papeis/12_papeislegislativos_PL_n_8_dez_2007.pdf

ONUKI, Janina, FELIÚ RIBEIRO, Pedro y DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge (2009). Political Parties, Foreign Policy and Ideology: Argentina and Chile in Comparative Perspective, *Brazilian Political Science Review*, volumen 3, N° 2, Río de Janeiro.

SÁNCHEZ, Leandro (2010). El rol del Parlamento en la política exterior: Instrumentos analíticos para su estudio, V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 28 al 30 de julio, Buenos Aires.

SÁNCHEZ, Leandro (2014). Éxito y participación legislativa en materia de política exterior. El Congreso de la Nación Argentina, un estudio de caso, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, volumen III, Nº 2, julio-diciembre.

Congreso Nacional. Constitución Política de Chile. Capítulo V: http://www.senado.cl/capitulo-v-congreso-nacional/prontus_senado/2012-01-16/100638.html

SCHENONI, Luis y FERRANDI AZTIRIA, Alejo (2011). El Congreso en la formulación de política exterior: Argentina y Brasil en perspectiva comparada, *Densidades*, Nº 8, diciembre, 79p.: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09563.pdf>

TOMASSINI, Luciano (1987). Elementos para el análisis de la política exterior, en *Estudios Internacionales*, Chile: Instituto de estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año XX, Nº 78, abril-junio, pp. 125-152.

TORO, Sergio (2007). Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile, *Revista de Ciencia Política*, volumen 27, Nº 1.

TRONCOSO, Claudio (2011). Parlamento y política exterior de Chile: un balance de veinte años (1990-2010), *Serie Estudios*, Nº 6, Fundación Konrad Adenauer, Santiago.

VALDIVIESO, Patricio (2007). Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas, *Estudios internacionales*, Nº 158, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

BRASIL Y LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA EN EL SIGLO XXI: IMPASES Y DESAFÍOS

Roberto Goulart Menezes*

INTRODUCCIÓN

Desde el 2003, la estrategia de integración brasilera en la América del Sur se distanció de los postulados del regionalismo abierto. Creado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1994, ello presupone que la liberalización comercial en los acuerdos regionales es una etapa intermediaria para la liberalización económica multilateral amplia. La diplomacia del gobierno de Lula da Silva (2003-2010) buscó imprimir una orientación diferente de esta en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y en los demás acuerdos regionales en los que Brasil es parte, con el objetivo de cambiar la lógica de inserción internacional del país. Esa revisión del modelo de integración regional incorporó otras dimensiones como la productiva, energética y física a los procesos de integración y fue denominada posliberal y/o poshegemónica.

Por otro lado, la creación en junio de 2012 de la Alianza del Pacífico (AP) bajo los preceptos del regionalismo abierto, sugiere que esa lógica no está totalmente superada. El objetivo central de Chile, Colombia, Perú y México es consolidar en la alianza una agenda profunda de liberalización comercial entre ellos objetivando, sobre todo, el poderoso polo asiático de la economía mundial. Simultáneamente, algunos países de la AP integran las negociaciones de la Asociación Trans-Pacífica liderada por Estados Unidos.

Entre junio de 2012 y marzo de 2014, la Alianza del Pacífico aparecía en la prensa brasilera y en el análisis de especialistas en relaciones internacionales como un contrapunto directo al MERCOSUR. El ritmo pragmático de las negociaciones entre los cuatro países miembros, bajo la mirada atenta de los cerca de 20 países observadores, entre ellos Paraguay y Uruguay, parecía afirmar ese escenario. En ese corto período, ella fue difundida como contraria a la concepción de integración deseada por Brasil para la América del Sur, en virtud que la AP surge desafiando el ritmo, el alcance y los objetivos considerados demasiado amplios en la lenta construcción del MERCOSUR. Sin embargo, la presidente chilena Michelle Bachelet, desde su toma de posesión en marzo de 2014, defendió el

* Doctor en Ciencia Política, Universidad de São Paulo. Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia y Coordinador del Núcleo de Estudios Latino-Americanos del IREL/UnB. rgmenezes@gmail.com

diálogo entre la AP y el MERCOSUR, afirmando que ellos son complementarios, conforme expresó en la Cumbre de la Alianza, realizada en junio de 2014 en Punta Mita, México.

Otro desafío surgido en la última década para la diplomacia brasilera en América del Sur, fue la intensificación de la presencia china en la región. El capital chino desembarca en búsqueda, principalmente, de materias primas y ha explorado nuevos sectores como el de servicios de ingeniería y obras de infraestructura. También ya está presente en sectores más dinámicos de la economía, con efectos directos en el MERCOSUR.

Frente a las dificultades de financiamiento y atracción de nuevas inversiones externas directas, Argentina buscó a China como socio estratégico. La firma en julio de 2014 del Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre los dos países, concedió acceso privilegiado a los chinos en varios sectores de la economía argentina a cambio de expresivos aportes financieros al país.¹ Sin embargo, la aproximación más estrecha entre China y el principal socio de Brasil en el MERCOSUR, despierta celos e interrogantes en la diplomacia brasilera, el país también ha reforzado su asociación estratégica con China. La visita del primer ministro chino en mayo de 2015 reafirma las relaciones económicas y políticas entre Brasilia e Beijing como una de las prioridades de la política externa brasilera desde el gobierno de Lula da Silva.

Ese trabajo analiza las posibles implicancias comerciales, económicas y geopolíticas decurrentes tanto de la creación de la Alianza del Pacífico como de la creciente presencia de China en la región para la consecución de la estrategia brasilera de integración en América del Sur. Se argumenta que la diplomacia brasilera desde el primer gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014), con la crisis internacional de 2008 y de los megaacuerdos liderados por Estados Unidos, viene corrigiendo (aunque despacio) los rumbos de la política comercial del país para hacer frente a los impasses y desafíos a su inserción regional y global.

El trabajo está organizado en tres sesiones. En la primera se presentan brevemente los principales objetivos económicos y políticos brasileros en América del Sur. En seguida analizamos las implicancias económicas, comerciales y geopolíticas de la creación de la Alianza del Pacífico para el Brasil y el MERCOSUR. En la tercera sesión, el foco es la intensificación de la presencia china en los negocios de América del Sur y sus relaciones con los dos principales socios del MERCOSUR en el período reciente.

1 Ver el informe crítico de la Unión Industrial Argentina sobre ese Acuerdo. feb. 2015. Disponible en: <http://www.uia.org.ar/noticia.do?id=2425>. Acceso en: 10. mar. 2015.

1. BRASIL Y EL ESPACIO SURAMERICANO EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

En la trayectoria del desenvolvimiento de la integración latinoamericana persisten problemas estructurales, tales como: baja complementariedad económica, baja interdependencia, asimetrías económicas y políticas, reducido “poder infraestructural” de la mayoría de los Estados de la región y una fuerte dependencia de las economías centrales. La concentración de renta que hace que la región sea la más desigual de todas, es uno de los principales obstáculos, aliado al bajo desarrollo económico y social. A ese cuadro se suma la crisis financiera internacional de 2008 que incidió fuertemente sobre la agenda regional con un efecto en la reducción del crecimiento de las economías, aumento del proteccionismo, retracción en las exportaciones y reducción de las inversiones. A pesar de las adversidades y de los obstáculos, la integración sigue en el horizonte (Menezes, 2012).

Tanto la diplomacia del gobierno de Lula da Silva (2003-2010) como la de la gestión de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), se reivindicaron como proamérica del Sur y cada cual buscó hacer de Brasil el vector de integración regional. En tanto en las dos gestiones del presidente Cardoso, el concepto de América del Sur se consolidó en el discurso diplomático desplazando al concepto de América Latina, considerado por él como muy amplio y de poca operacionalización (Toledo, 1998; Bethell, 2009).

El primer encuentro de los gobiernos de la región, realizado en Brasilia en el contexto de las conmemoraciones de los 500 años del Brasil, fue parte de esa nueva orientación. En aquella oportunidad, los 12 presidentes y jefes de Estado decidieron lanzar la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), con el fin de integrar físicamente América del Sur por medio de 10 ejes, con la realización de obras en los sectores de transportes, energía y telecomunicaciones. Con la institución de la Unión Sudamericana de Naciones en 2008, la agenda de proyectos de la IIRSA ha sido absorbida por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), creado en agosto de 2009.

La política externa del gobierno de Lula da Silva para la región tuvo como objetivos principales la formación de un espacio económico suramericano, la integración física, la asociación estratégica con Argentina, la revigorización del MERCOSUR y la consolidación de la democracia. Esa agenda para la región se mantuvo en líneas generales en el primer gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014).

El refuerzo de la presencia de Brasil en la región y el discurso diplomático que ha elevado América del Sur a la condición de prioridad en la agenda de la nueva política exterior del

país, reabrió el debate sobre el liderazgo regional de Brasil en el espacio suramericano.² La investigación desarrollada por Souza (2009) con integrantes de la comunidad brasileña de política externa identificó, 18 grandes temas, de los cuales ocho fueron considerados de extrema importancia. De estos, cuatro están relacionados con la actuación del país en la región: garantizar la democracia en América del Sur, integrar la infraestructura, fortalecer el MERCOSUR y fortalecer el liderazgo regional de Brasil. En aquel momento, las negociaciones en curso para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) bajo el liderazgo de Estados Unidos había opacado al MERCOSUR, constituyendo una gran prueba a la diplomacia del gobierno de Lula da Silva (Velasco e Cruz, 2003). Brasil adoptó una postura más ofensiva en las negociaciones y el año 2005, previsto para que el ALCA entrara en vigencia, marcó su derrota.

El espectro del ALCA reforzó la formulación y ejecución de una agenda brasileña más proamérica del Sur en el primer gobierno de Lula da Silva. Sin embargo, dentro del gobierno de Lula, el ALCA tenía sus defensores. La posición de Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores (MRE), y su equipo en favor del MERCOSUR y de resistencia al ALCA terminó imponiéndose con el apoyo del presidente.³

Otro hecho que contribuyó al rechazo del ALCA, fue la renovación de los liderazgos políticos suramericanos, elegidos con plataformas políticas críticas al neoliberalismo. Sabemos que ese "giro a la izquierda" fue parcial y, en algunos casos, representó pocos cambios con las políticas del Consenso de Washington que dominaron el paisaje político y económico de América Latina en los años noventa (Ayerbe, 2008). Esos nuevos gobiernos compartían la preocupación por la justicia social, la defensa de la integración regional y más autonomía en relación a Estados Unidos (Fiori, 2007). Alejada la amenaza de la estrategia de Estados Unidos, una nueva oportunidad parecía abrirse para la revigorización de la integración regional sudamericana, pero esa expectativa no se desarrolló de acuerdo a lo esperado.

Según el análisis de Cervo (2013), existirían tres ideas de América del Sur divergentes: la bolivariana, caracterizada por el proyecto del "Socialismo del siglo XXI" y de carácter contra hegemónico; la argentina, en la que hay un proyecto comercialista; y/o proyecto globalista defendido por Brasil. Ninguna de esas tres ideas de América del Sur logró aglutinar las condiciones para hacer avanzar el proceso de integración. Al revés, según Cervo, lo que tenemos hoy es la dispersión de la integración en la región. La crisis eco-

2 Del total de viajes realizadas al exterior por el presidente Lula da Silva, el 30% fue para la América del Sur, sumando 145 días. A Europa, el 32% y 137 días, África el 11% y 51 días y la América do Norte el 10% y 47 días. Folha de S. Paulo, 2010, 10. sept.

3 Celso Amorim (2013). Alca: fim de linha. In: Breves narrativas diplomáticas. São Paulo: Benvirá, pp. 51-77.

nómica argentina, agravada por la pelea con un grupo de acreedores de la deuda que no aceptó las condiciones determinadas por el gobierno, así como por la crisis política y económica de la Venezuela pos-Chávez, dificulta aún más el proceso de integración.

Por otro lado, cerrada la puerta del “libre comercio vía ALCA”, Estados Unidos reposicionó su proyecto estratégico de integrar las economías de la región desde sus intereses económicos, políticos y comerciales, por intermedio de la ‘negociación’ de acuerdos bilaterales con Chile (2003), Perú (2005), Colombia (2006) y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (CAFTA-DR) (2006). En la dinámica poscrisis de 2008, en la que los países aumentaron el proteccionismo económico, Washington se involucró en el megaacuerdo denominado Trans-Pacific Partnership (TPP, la sigla en inglés). En las palabras del presidente Barack Obama *“si nosotros no escribimos las reglas, China escribirá las reglas para aquella región”*⁴. En esa negociación participan los miembros de la Alianza del Pacífico.

2. CHILE Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO

La creación de la Alianza del Pacífico (AP) abrió un nuevo debate sobre los rumbos de la integración en América Latina y, en especial, en América del Sur. Los objetivos que orientan la creación de la AP se encuentran en la Declaración Presidencial firmada en Lima en 28 de abril de 2011 y en la Declaración de Cali de 2013: la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, la mejora del bienestar de sus poblaciones y el desarrollo. Nada muy diferente, por ejemplo, del MERCOSUR. Lo que parece diferenciar la AP de los demás esquemas de integración en la región, es que su foco principal es la liberalización comercial entre sus integrantes con vistas a atraer más inversiones extranjeras así como insertarse en las cadenas globales de valor.

El espacio para la participación del sector empresarial a través del Consejo Empresarial de la Alianza, realza bien ese objetivo. Al revés del MERCOSUR, en que los grandes empresarios se involucraron poco en el comienzo y frecuentemente reclaman el reducido espacio que poseen en los rumbos de la integración regional, en la Alianza ellos son como uno de los aliados vitales. Según Miyamoto, si se consideran las diversas negociaciones internacionales *“los empresarios [brasileros] [...] se sentían apartados de los procesos decisivos, reivindicando más presencia en las negociaciones”* (2011: 17).

Entre las convergencias de los cuatro países de la AP, se destaca el hecho que firmaron acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y presentaron un elevado grado

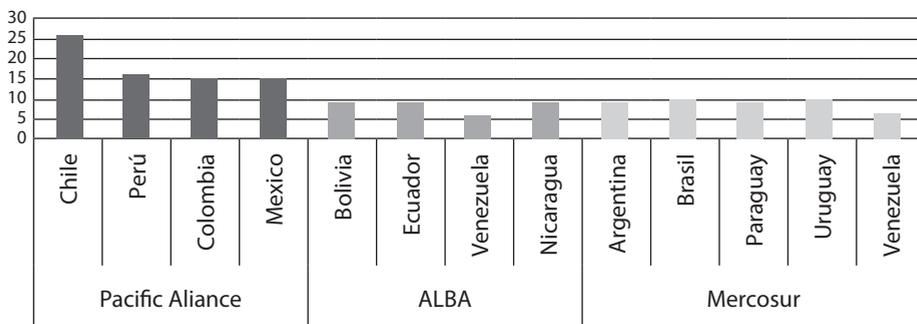
4 SEIB, Gerald. Para Obama, acuerdo comercial con Asia puede reducir influencia da China. Valor Econômico/ *The Wall Street Journal Americas*, 2015, abril 28, p. B9.

de apertura económica. Chile, Perú y Colombia son economías más dependientes del sector primario, mientras México tiene un perfil económico y comercial más diversificado. El principal destino de los productos de la AP tiene como prioridad los mercados de los países con los que ellos ya tengan cerca de 50 acuerdos de libre comercio o de preferencias tarifarias.

En agosto de 1990, la diplomacia brasilera en conjunto con la argentina invitó a Chile a integrar el MERCOSUR, pero como sabemos no tuvo efecto. Chile desenvuelve desde su redemocratización, en 1990, una experiencia de inserción múltiple en la economía internacional: intentó integrarse al North American Free Trade Agreement (NAFTA), firmó un acuerdo comercial con Estados Unidos (octubre de 2000), firmó acuerdo con la Unión Europea e ingresó a la Asociación de Cooperación del Asia-Pacífico (APEC). Con una pauta de exportación centrada en productos primarios, Chile siempre fue presentado como un modelo, un farol para la liberalización comercial en la región.

Sin embargo, debido en grande parte a las dificultades para competir en los mercados centrales, en 1996 Chile firmó el Acuerdo de Complementación Económica con el MERCOSUR (ACE 35) y, desde entonces, participa del acuerdo subregional en la condición de país asociado. En tanto, Perú también se asoció al MERCOSUR en 2003 (ACE 58) y Colombia en 2004, juntamente con Ecuador y Venezuela (ACE 59). Actualmente, Brasil presenta superávits con todos esos países.

GRÁFICO N° 1: NÚMERO DE ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO



*Fuente: IDB (2012). Trade and Integration Monitor 2012, Washington D.C. apud NOLTE & WEHNER, 2014.

En gráfico precedente, Chile aparece como el país de la región con mayor cantidad de acuerdos de libre comercio. En comparación, la AP tiene más acuerdos que el MERCOSUR. Internamente, la política comercial del gobierno de Dilma ha sido fuertemente presionada por los sectores empresariales a negociar acuerdos substantivos. De acuerdo a

la prensa brasilera, existe cierto anhelo de la presidenta por retomar las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea. En junio de 2015, la presidenta se reunió con representantes de la Unión Europea en Bélgica y aseguró a los europeos esfuerzo en el cierre de la oferta conjunta de los países del MERCOSUR para la formación de una zona de libre comercio birregional. Ese compromiso fue reafirmado en la 48ª Cumbre del MERCOSUR realizada en Brasilia en julio de 2015, pero con la grave crisis económica en la que se encuentra el país parece difícil que ese plazo se confirme.⁵

México, a causa de la crisis internacional de 2008 y de su dependencia estructural de la economía de Estados Unidos, parece tener en la estrategia de la Alianza del Pacífico un nuevo espacio para mitigar su dependencia del mercado norteamericano y volver a disputar partes de los mercados latinoamericanos. En marzo de 2015, Brasil y México firmaron un nuevo acuerdo automotriz.

La primera reacción del Itamaraty con el anuncio de creación de la AP fue una mezcla de sorpresa y tentativa de presentar un nuevo acuerdo regional con poca novedad, pero sin minimizar su importancia y desafío. Según la evaluación de la diplomacia brasilera, en aquel momento bajo el comando del exministro de Relaciones Exteriores, Antônio Patriota, la AP viene a ser una oportunidad para el país y no representaría una amenaza al comercio de Brasil con los países suramericanos que componen el acuerdo. El punto destacado es que la AP representaría más un desafío geopolítico, ya que el fuerte patrocinio de Estados Unidos a tal iniciativa podría dificultar la construcción de un espacio suramericano más integrado comercial y económicamente, como desea Brasil.

En el artículo firmado por el ministro Patriota (2013), la evaluación de la diplomacia en relación a la liberalización comercial, los datos mostraban que Brasil tenía un nivel próximo al de la Alianza del Pacífico que estableció como meta (90%) entre sus cuatro integrantes. Solo en el caso de Colombia (con 83,6%) estaba abajo de ese porcentaje. De acuerdo con Patriota:

“Los compromisos anunciados en Cali sobre la eliminación de tarifas, en verdad, representan poco en relación al que ya hicieron los países de la Alianza del Pacífico en la condición de miembros de la Aladi. De hecho, ya existen acuerdos de libre comercio entre todos los países de la Alianza del Pacífico, al amparo del Tratado de Montevideo, de 1980. Según los más recientes estudios sobre comercio preferencial (o sea, realizado al amparo

5 “Destacaron los entendimientos alcanzados durante la Reunión Ministerial MERCOSUR-Unión Europea, el 11 de junio de 2015, en Bruselas, y reiteraron su compromiso de realizar el intercambio de ofertas de acceso a mercados entre los dos bloques en el último trimestre de 2015, con vistas a la conclusión, en el más breve plazo posible, de un Acuerdo de Asociación equilibrado, ambicioso, abarcativo y beneficioso para ambas partes.” Comunicado conjunto de Las Presidentas y Los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR. Brasilia, 2015, 17 julio.

de reducciones tarifarias) en la región, elaborados por la secretaria general de la Aladi y por la Cepal, el grado de liberalización comercial entre los países de la Alianza superaba los 90% ya en el año de 2010. La declaración, por lo tanto, de que se va establecer zona de comercio preferencial para 90% del universo tarifario es un anuncio sobre algo que ya existe" (2013: 70).

Así, según Patriota, la AP intenta atraer las atenciones dentro y fuera de la región con una propuesta de liberalización comercial entre sus integrantes que ya estaría en gran parte en vigor. Entre los países observadores, Costa Rica y Panamá negocian el ingreso como miembros plenos. La AP se orienta por el concepto de regionalismo abierto, conforme a lo definido en su documento de creación. De este modo, la agenda posliberal inaugurada hace una década tiene por adelante un desafío inmenso. El contrapunto de la AP a la concepción de una integración multidimensional, más allá de los aspectos económicos y comerciales y en la que las dimensiones productiva, energética y física son agregadas al proceso, parece real.

3. CHINA Y LA INTEGRACIÓN EN LA AMÉRICA DEL SUR

En menos de una década y media, China se convirtió en un destino crucial para los productos primarios de América Latina y ya ocupa la posición de primer o segundo socio comercial en diversos países de la región. En 2013, cerca del 80% de las exportaciones de la región para el mercado chino se concentró en torno a cinco productos primarios (petróleo, cadena de la soja, mineral hierro, cobre y azúcar), lo que significa un aumento expresivo en relación a los 47% exportados en 2000. De acuerdo con la CEPAL, eso evidencia *"el fuerte proceso de reprimarización que ha tenido lugar desde entonces"* (2015: 43).

La principal explicación para el fuerte incremento de las relaciones comerciales entre China y América Latina es el crecimiento económico chino que entre 2000 y 2011 fue, en promedio de un 10% al año. Con los desdoblamientos de la crisis internacional de 2008, el crecimiento chino desaceleró y con ello también la demanda por materias primas observada en la primera década del siglo XXI.⁶

Sin embargo, la intensificación de la presencia de los negocios chinos en América Latina, y en especial en América del Sur, ha recibido por parte de los analistas y estudiosos diversas reacciones. De un lado, están quienes consideran las relaciones económicas y comerciales entre China y América Latina como complementarias y, por lo tanto, mu-

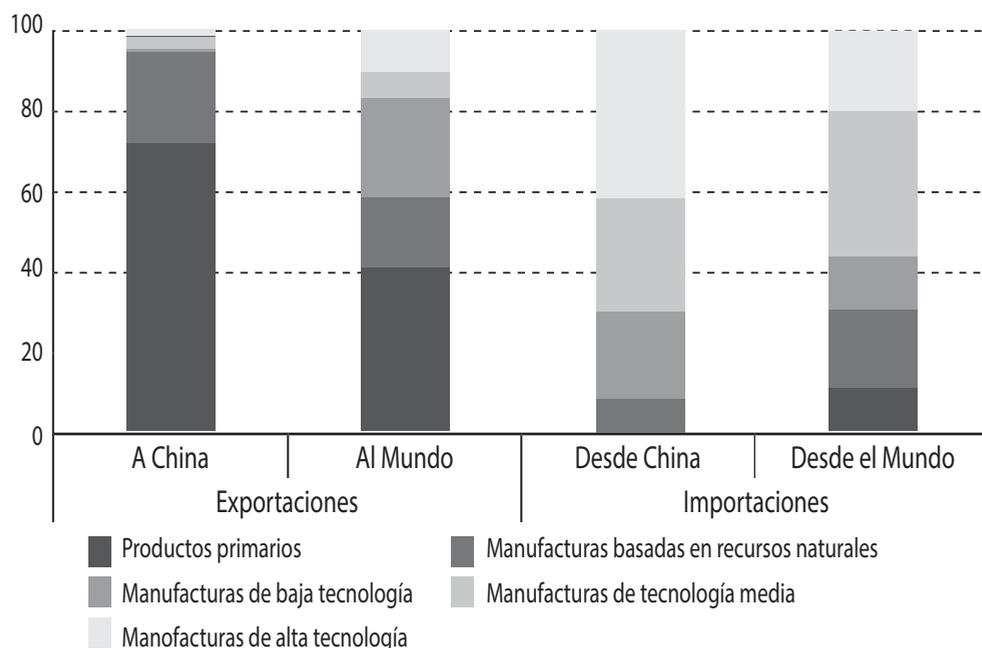
6 Sérgio Lamucci. Caeda de las commodities obliga AL a avanzar en otros zonas, diz Bird. *Valor Económico*, 2015, 20 mayo, p. A11.

tuamente beneficiosas (Ferchen, 2011). Por otro, hay quienes destacan las asimetrías económicas y la reprimarización de la pauta exportadora conformando una nueva dependencia (Jenkins, 2015). A continuación, se abordarán los principales argumentos de cada una de ellas.

La presencia de China en los negocios e inversiones en América Latina, en especial, en América del Sur evidencia, principalmente, dos visiones más evidenciadas. La optimista tiende a valorizar la relación de complementariedad, pues el aumento de la demanda china por materias primas contribuye al desarrollo de los países de la región. En contraste, la visión pesimista señala que China representa una amenaza a las exportaciones de productos manufacturados del sur (Jenkins, 2015). En este contexto, estaría ocurriendo una reedición de la conocida relación centro-periferia, esta vez en relación a China.

El estudio de la CEPAL (2015) sobre la cooperación económica entre América Latina y China, deja bien claro la dependencia de la región del mercado chino para la exportación de productos primarios. China vende a los países latinoamericanos manufacturas de alta, media y baja tecnología, conforme al siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 2: AMÉRICA LATINA Y CARIBE: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES PARA EL MUNDO Y PARA CHINA SEGÚN LA INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 2013 (EN %)



*Fuente: CEPAL, 2015, p. 42.

Los datos de 2013 parecen dar la razón a la visión pesimista sobre las relaciones entre China y América Latina. Lo mismo ocurre en el caso de Brasil, la principal economía de la América Latina y Caribe, detentora de un parque industrial diversificado, también sufre (así como México) con la concurrencia de las manufacturas chinas. En un artículo publicado en 2007, Castro destacaba la necesidad de políticas públicas innovadoras y nuevas estrategias para que Brasil pudiera lidiar con las oportunidades y desafíos representados por la ascensión china en la economía global que desplazó, según él, el centro de gravedad del crecimiento económico mundial respecto de Asia. Para él, frente a la avasalladora industria china se podrían utilizar tres políticas: la de protección (de modo residual), apoyo al reemplazo (presencia significativa) y la búsqueda por el futuro (dominante).

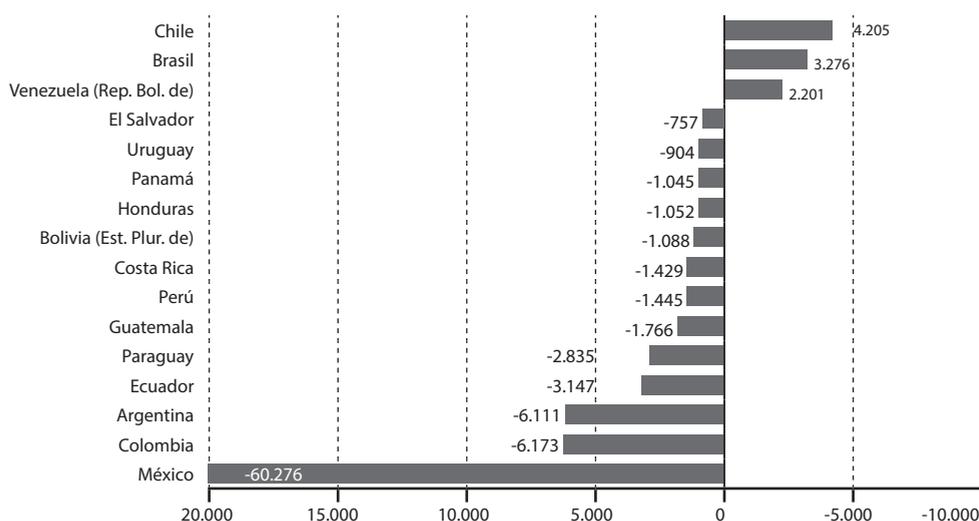
Tanto el expresidente Lula da Silva como la presidenta Dilma Rousseff, al mismo tiempo que exaltan la asociación estratégica (o socio estratégico en la denominación de los chinos), se muestran preocupados con la asimetría económica y comercial y la baja presencia de productos de mayor valor agregado en las compras de China. En su visita a China en 2004, el entonces presidente Lula da Silva afirmó que: *“Brasil no quiere continuar siendo un mero exportador de soja y mineral de ferro. Nosotros llegaremos a atingir la perfección en la relación comercial con China luego que estemos exportando e importando conocimiento, luego que estemos exportando e importando tecnología de punta, luego que estemos ayudando, en una actuación conjunta, a cambiar las reglas de la Organización Mundial del Comercio”* (2004).

Desde entonces, el embarque de productos primarios de Brasil hacia China creció y el cuadro poco cambió en favor de los productos manufacturados brasileiros, aunque haya una presencia casi solitaria de EMBRAER en el mercado chino. Tanto es así que la presidente Dilma Rousseff, siete años después, volvió a insistir en la necesidad de una relación más equilibrada entre las dos economías: *“Precisamos ir más allá de la complementariedad de nuestras economías, aunque la complementariedad es importante. Y necesitamos ir más allá de esa complementariedad para favorecer una relación más dinámica, más diversificada y más equilibrada. La transformación de la pauta en dirección a productos más intensivos en tecnología es el grande desafío de la economía brasileira en los próximos años y uno de los pilares para el crecimiento sostenido de nuestro comercio exterior. Las exportaciones brasileiras para China aún están excesivamente concentradas en productos como soja, mineral de ferro, petróleo y celulosa. Eso es bueno, pero no es suficiente. Son todos productos importantes, cuya exportación queremos incrementar, agregando a ellos valor. Es necesario, sin embargo, diversificarlos para que la expansión del comercio bilateral sea sostenible. La diversificación también envuelve presencia de productos de mayor valor agregado”* (2011).

La insatisfacción de la presidenta Rousseff con la relación desequilibrada en el comercio con China, ha sido explicado principalmente por la pérdida de competitividad de la industria brasilera, baja innovación de las empresas del país, además del cambio artificial mantenido por el gobierno chino.

A continuación, en el gráfico N° 3 se observa que entre los países miembros del MERCOSUR, en el marco de su relación comercial con China, solamente Brasil y Venezuela presentaron superávit comercial. Paraguay (que no mantiene relaciones diplomáticas con la República Popular de la China y sí con Taiwán), Argentina y Uruguay tuvieron déficit. Vale destacar que México registró el mayor déficit en 2014, pues, al revés de los demás países de América del Sur, no tiene el sector primario como principal sector de sus exportaciones para el mercado chino sino que el sector manufacturero.

**GRÁFICO N° 3: PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE: SALDO COMERCIAL CON CHINA, 2014
(EN MILLONES DE DÓLARES)**



*Fuente: CEPAL, 2015, p. 42.

La tendencia indica que China aumentará su presencia comercial y económica en América Latina y el Caribe. Los datos de la siguiente tabla muestran cómo las recientes e intensas relaciones comerciales de China con América Latina y el Caribe crecieron en la última década y media. En 2000 compraba cerca del 1% en la región y exportaba casi nada para la región. Una década después ya estaba cerca del 10% y está proyectado para el año 2020 superará a un socio tradicional como es la Unión Europea.

TABLA N° 1: AMÉRICA LATINA Y CARIBE: PARTICIPACIÓN DE ESTADOS UNIDOS, UNIÓN EUROPEA Y CHINA EN EL COMERCIO TOTAL DE LA REGIÓN, 2000-2020 (EN %)

	2000	2009	2020
Importaciones			
Estados Unidos	51%	33.1%↓	26.1%↓
Unión Europea	14%	14.7%↑	14%↓
China	Alrededor del 1%	9.5%↑	16.2%↑
Exportaciones			
Estados Unidos	60%	38.6%↓	28.4%↓
Unión Europea	12%	13.8%	13.6%↓
China	Cercano a cero	7.6%↑	19.3%↑

*Fuente: Laneydi Martínez. Anuario de Integración, N° 10. 2014, p. 86. Elaborado por el autor a partir de datos de la CEPAL (2011).

Aunque pese a la creciente importancia de China en el comercio con América Latina, Estados Unidos siguen siendo un socio fundamental para el conjunto de la región. También hay que atender la reducción del dinamismo de la economía china después de la crisis de 2008.

Para China los principales mercados son Asia, Unión Europea y Estados Unidos. La parcela ocupada por América Latina es pequeña en comparación a las otras regiones y países. Ya para los países de la región, sobre todo los de América del Sur, el comercio con China es fundamental: del total de bienes exportados a China en 2014, Brasil envió un 42,6% (US\$ 40,6 mil millones), seguido por Chile con un 19,4% (US\$ 18,4 mil millones), Venezuela 10,8% (US\$ 10,3 mil millones), Perú 7,3% (US\$ 6,9), México 6,3% (US\$ 5,9), Colombia 5,9% (US\$ 5,6 mil millones) y Argentina 4,9% (US\$ 4,6 mil millones). Del total de bienes exportados por América Latina y el Caribe para el mercado chino, esos siete países exportaron el 97,2%, o sea, las relaciones comerciales con China no abarcan en la misma intensidad la región como un todo. Sacando la participación de México, América del Sur responde por el 91% del total (Cepal, 2015).

Fuente de ingentes recursos en potencia (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura creado en 2015, participación de cerca del 40% del Nuevo Banco dos Brics que empezó a funcionar en julio de 2015, fondo soberano entre otros), China es vista como un socio vital especialmente para los países de la América del Sur.⁷ El reciente convenio firmado

7 O Investimento Externo Direto chinês no Brasil segue sendo muito baixo. Em 2011 totalizou US\$ 2,2 bilhões (o melhor ano) e em 2014 foi de US\$ 1,27 bilhão. Folha de S.Paulo, 30. ago. 2015, p. A26.

por Argentina con el gobierno chino es un ejemplo. En diciembre de 2014, la presidente Cristina Kirchner firmó el Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones (aprobado en régimen de urgencia por el Parlamento), el que concede acceso privilegiado a los inversores chinos en varios sectores de la economía a cambio de suntuosos aportes financieros.

Ese Convenio Marco estrena las relaciones sino-argentinas, en el contexto de las dificultades de financiamiento internacional producto de la batalla judicial trabada por el país con un pequeño y poderoso grupo de inversores que no aceptaron las condiciones impuestas por el expresidente Néstor Kirchner (2003-2006), en el marco de la reestructuración de la deuda externa argentina. Aunque ese estrechamiento de las relaciones sino-argentino despierte recelos e interrogaciones en la diplomacia brasilera, el país también ha emprendido esfuerzos para profundizar esas relaciones económicas y políticas con China, como por ejemplo mediante la creación de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y África del Sur).

Una de las preocupaciones en relación a la presencia china en la región son sus posibles efectos sobre el MERCOSUR. Aun cuando China no representaba un porcentaje significativo en el intercambio comercial de los países miembros, en la XXVI Reunión del Consejo Mercado Común, realizada en julio de 2004 en Puerto Iguazú, los presidentes *“reafirmaron su voluntad de profundizar las relaciones económicas y comerciales entre el MERCOSUR y la República Popular de la China. En ese sentido, se congratularon con la realización en Beijing del V Diálogo entre ambas partes, en el que se conformó el Grupo Enlace MERCOSUR-China y se decidió iniciar un estudio de viabilidad de un eventual acuerdo comercial”* (MRE, 2004: 307).

Desde entonces, el MERCOSUR no parece tener definida una estrategia colectiva para relacionarse con el gigante chino. Ferrer (2015) llama la atención para ese punto central: los miembros del MERCOSUR necesitan alinear sus políticas con China. En virtud de este escenario, es propicio preguntarse, ¿frente a la presencia china en los negocios e inversiones en América del Sur en la última década cuál es la capacidad del MERCOSUR como actor político y económico? ¿Será que la estrategia china puede erosionar la base de sustentación del MERCOSUR?

En tanto, los conflictos de Argentina con los socios del MERCOSUR desde la crisis económica de 2001 se acumulan. La crisis económica argentina dejó poco margen para incrementar el proceso de integración en el corto plazo por parte de la diplomacia de Buenos Aires. La pérdida de competitividad de la economía del país redundó en nuevas medidas unilaterales en contra de las exportaciones brasileras, afectando aún más la deteriorada Tarifa Externa Común (TEC).

Por su parte, en nombre de la preservación de la asociación estratégica con Buenos Aires, el gobierno brasileiro aceptó nuevas exigencias argentinas en el plan comercial, entre las cuales, la adopción de la Cláusula de Adaptación Competitiva generó nuevas reclamaciones e insatisfacción del empresariado brasileiro. En el caso del MERCOSUR, ni siquiera la unión aduanera está completa, lo que conlleva al adelantamiento del fortalecimiento del acuerdo regional. Itamaraty resalta que es preciso encarar las dificultades políticas y económicas de los países vecinos según la óptica de la no indiferencia del principio de la solidaridad.

Tanto en Brasil como en Argentina, el capital chino se ha expandido hacia sectores más dinámicos de la economía. En la visita a Brasil del Primer Ministro Li, el 19 de mayo de 2015, nuevamente el sector de la infraestructura dominó la atención. La presidenta Rousseff y sus ministros de Hacienda y Planeamiento enumeraron las oportunidades de inversión en el sector al mandatario chino y a los integrantes de su comitiva. La recepción al Primer Ministro chino ocurrió poco tiempo después del retorno de la presidenta de la república a Europa, donde asistió al encuentro de la Cumbre de la CELAC-Unión Europea y antes de la visita a Estados Unidos.

4. CONSIDERACIONES FINALES

En el presente trabajo se ha argumentado que, desde el 2003, la estrategia de integración brasileira se alejó de los preceptos del regionalismo abierto y pasó a orientarse desde la perspectiva posliberal. La elección de nuevos liderazgos críticos a la plataforma neoliberal, fomentó nuevas expectativas en relación a la integración y la ampliación del ámbito de la agenda regional. Esta orientación, no obstante, comenzó a mermar el proceso negociador del ALCA.

Mientras el proceso de integración en América del Sur declina, Estados Unidos lidera las negociaciones para la creación de la Asociación Trans-Pacífico, China aumenta su presencia en la región, en especial en los países miembros del MERCOSUR, y la Alianza del Pacífico parece caminar en sentido opuesto al de la estrategia brasileira en la región.

Rehacer el MERCOSUR para utilizarlo como plataforma con el fin de extenderlo a toda la región, ha sido el principal esfuerzo del gobierno brasileiro. Después de la crisis internacional de 2008, sectores del empresariado y de la prensa brasileira aumentaron la presión y las críticas al MERCOSUR, así como la necesidad de revisión del acuerdo subregional. La tarea integracionista de Brasilia-Buenos Aires, desgastada sobre todo por las divergencias en el modelo de integración y por frecuentes quiebres comerciales, fue acentuada por la situación de penuria del cuadro político, económico y social argentino desde la crisis de diciembre de 2001.

No obstante, la AP y la intensificación de la presencia china en los negocios de la región son los dos nuevos desafíos que se presentan en el espacio suramericano. Ellos exacerbaban el debate sobre los rumbos de la integración en América del Sur y presionan fuertemente la estrategia brasilera de integración vía MERCOSUR. La diplomacia brasilera parece reaccionar con cautela a cada uno de ellos.

La creación de la Alianza del Pacífico en 2012, con su ímpetu comercial y ritmo acelerado de las negociaciones entre México, Colombia, Chile y Perú encendieron luces sobre los impasses del MERCOSUR. Para los críticos, la AP sería el modelo de integración que apunta para el futuro del comercio internacional al abrirse a las cadenas globales de valor, mientras que el MERCOSUR estaría preso a los primeros años de Posguerra Fría. Sin embargo, desde su toma de posesión en marzo de 2014, Bachelet ha subrayado que AP y MERCOSUR serían más complementarios que rivales.

En relación a China, tanto la AP como el MERCOSUR sufren la competencia directa de los productos chinos en el mercado suramericano, como profundizan su dependencia del mercado chino para sus productos primarios. Es importante observar que la AP puede ser un primer esbozo de reacción concertada en relación a China, lo que le ha faltado al MERCOSUR.

En Brasil se nota –aunque despacio– la adopción de medidas para modificar la política comercial del país con el objetivo de dinamizar las relaciones económicas y comerciales con los socios del MERCOSUR, y los demás países de la región. La construcción de una oferta común de los cinco miembros del MERCOSUR en las negociaciones con la Unión Europea es uno de sus mejores indicativos.

Pronto a cumplir 25 años de su institución, el MERCOSUR tiene a su favor un conjunto de realizaciones tanto en el campo comercial como en el campo político. La derrota de la propuesta del ALCA es una de ellas, así como la defensa de la democracia en la región. La búsqueda de autonomía y el desarrollo en América del Sur, siguen siendo los principales elementos de la estrategia brasilera en la región. La integración plena y la creación del espacio suramericano siguen en el horizonte de la diplomacia brasilera en el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORIM, C. (2013). Alca: fim de linha. In: *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá.
- AYERBE, L.F. (Org.) (2008). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Unesp.
- BETHELL, L. (2009). O Brasil e a ideia de "América Latina" em perspectiva histórica. Rio de Janeiro: *Estudos Históricos*, vol. 22, Nº 44, jul-dez., pp. 289-321.
- CASTRO, A. (2007). No Espelho da China. [mimeo].
- CEPAL (2015). *América Latina y el Caribe y China Hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago.
- CERVO, A. (2013). América Latina no século XXI: da unidade à dispersão. In: *Relações internacionais da América Latina*. São Paulo: Saraiva, pp. 233-268.
- FERCHEN, M. (2011). As relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração?. *Revista Sociologia e Política*, vol.19, supl.1, pp. 105-130.
- FERRER, A. (2015). La construcción..., p. 12, 22.mar.
- FIORI, J. L. (2007). Olhando para a esquerda latino-americana. In: E. DINIZ (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, pp. 97-124.
- FUENTES, J.A. (1994). El regionalismo abierto y la integración económica. Santiago do Chile, *Revista de la Cepal*, Nº 53, agosto.
- JENKIS, R. (2015). La expansión global de China y su impacto en América Latina. In: S. BACA (Org.). *La expansión de China en América Latina*. Ecuador: CELAEP, pp. 13-53.
- LULA DA SILVA, L. (2004). Discurso do Presidente da República no encerramento do seminário "Brasil-China: uma parceria de sucesso". Xangai, maio 26.
- MENEZES, R. G. (2012). Integração, imaginação e política externa: as bases do paradigma sul-americano? *BJIR*, Marília, v.1, Nº 3, pp. 482-497, set/dez.
- MIYAMOTO, S. (2011). *As grandes linhas da política externa brasileira*. (Texto para Discussão n. 1563). Brasília: IPEA-CEPAL.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2004). *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília.
- PATRIOTA, A. (2013). O Mercosul e a Integração Regional. *Interesse Nacional*, out-dez., año 6, Nº 23, pp. 67-75.
- ROUSSEFF, D. (2011). Discurso na cerimônia de encerramento do Seminário Empresarial Brasil-China: Para Além da Complementaridade. Pequim. 12 de abril de 2011. Disponível <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-encerramento-do-seminario-empresarial-brasil-china-para-alem-da-complementaridade>. Acesso: 10. jun. 2011.
- SOUZA, A. (2009). *A Agenda internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- TOLEDO, R. P. (1998). *O Presidente segundo o sociólogo*. São Paulo: Cia. das Letras.
- VELASCO E CRUZ, S. (2010). Mudando de Rumo: a política externa do governo Lula. In: *O Brasil no mundo*. São Paulo: Unesp, pp. 71-86.
- SANAHUJA, J. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: A. SERBIN, A. et al. (Orgs.). *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe*. Caracas: CRIES, Octubre, pp. 19-72.

LOS DESAFÍOS DEL CENTENARIO DEL TRATADO DEL ABC PARA LA DEFENSA SUBREGIONAL

Julio Hang*

INTRODUCCIÓN

El 25 de mayo de 2015, en la fiesta patria de Argentina se cumplieron 100 años de la firma en Buenos Aires del Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje por parte de los representantes de Argentina, José Luis Murature; de Brasil, Lauro Muller y de Chile, Alejandro Lira. Mucho se ha dicho y escrito sobre la génesis histórica de dicho tratado, por lo tanto no es la intención de este trabajo abordar todos estos hechos, sino intentar analizar en el presente y proyectar hacia el futuro algunas de las posibles coincidencias y divergencias de los intereses de los tres países en el área de la defensa.

Sin duda, aquellos impulsores de este primer acuerdo merecen nuestro reconocimiento. Hubo varios protagonistas centrales de estos históricos acontecimientos, que por distintos caminos buscaban unir los intereses de los tres Estados. Entre sus propulsores, aun cuando muchos no llegaron a ver el acuerdo firmado, se encontraban José María do Silva Paranhos Jr. –barón de Río Branco– y el ministro de Relaciones Exteriores Carlos de Carvalho por el Brasil; el presidente Julio Argentino Roca, quien fuera Presidente argentino; Carlos Pellegrini, vicepresidente de la nación trasandina y el ministro Manuel Gorostiaga del mismo país; el presidente Germán Riesco Errázuriz y el canciller Federico Purga Borne por Chile, a quienes se sumaron sus sucesores. El presidente argentino Roque Sáenz Peña, siendo embajador argentino ante varios países de Europa, proponía una *entente* entre los países del ABC. Su primera manifestación fue, por iniciativa del representante de Chile ante el gobierno de Italia, la creación en Roma de la Academia de Bellas Artes Latinoamericana con la participación de los tres países.

El pacto nunca fue ratificado por Argentina ni por Chile, debido a controversias políticas internas y por la insuficiencia en sus alcances respecto de todos los intereses en juego. Sin embargo, fue un tratado que propagó la identidad geográfica del Cono Sur e influyó significativamente en la política exterior de los tres países. Los Pactos de Mayo (Tratados de Equivalencia Naval) entre Argentina y Chile, llamados los primeros tratados mundia-

* General de División (R) Ejército Argentino. Es Director del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Profesor Destacado del Universidad Argentina de la Empresa (UADE), de la Fundación No-proliferación para la Seguridad Global y Distinguished Senior Fellow del CHDS/NDU, de los EE.UU. juliohang@gmail.com

les de control de armamento, fueron sin duda un antecedente, pero el del ABC fue el primer documento tripartito que procuraba la prevención de los conflictos bélicos, fue una Medida de Confianza Mutua de nueva generación, que serviría de motivación para muchos acuerdos que se suscribirían más tarde.

Otras acciones diplomáticas posteriores, que unieron a los tres Estados, evidenciaron la importancia de esta iniciativa que tuviera como marco general los inicios de la Gran Guerra (Primera Guerra Mundial), lo que analizaremos en función de lo que interese a este respecto.

Saltando en el tiempo, en proximidades de la Segunda Guerra Mundial, vuelven a la escena diplomática los intereses por materializar el acuerdo tripartito. Esta vez, motivaciones diferentes se suman a las anteriores, los elementos de política económica se suman a los de identidad geopolítica, libertad de acción internacional y prevención de conflictos. Como en el Tratado del ABC de 1915 –que comenzará a concretarse con la cumbre presidencial Roca– Errázuriz en Magallanes, entre el 15 y 18 de febrero de 1899–, nuevamente las relaciones presidenciales son las que motorizan la intención del acuerdo. Las ideas del presidente argentino general Juan D. Perón de un Pacto ABC empezaron a desarrollarse –a través de intermediarios– con el presidente Getulio Vargas de Brasil, aunque sus contenidos no se hicieron públicos en busca de lograr el mayor apoyo político interno en dicho país. Más tarde, buscaron concretarse en la cumbre presidencial con el presidente de Chile general de Ejército Carlos Ibáñez del Campo en 1953, con quien Perón firmara el Tratado de Unión Económica Argentino-Chilena. La oposición en Brasil y, posteriormente, la pérdida de poder de los gobernantes argentino y chileno, así como la muerte del presidente Vargas impidieron nuevamente llegar a buen puerto con el acuerdo tripartito.

Los tres países han participado activamente en el Sistema Interamericano de Defensa. Son signatarios del TIAR, tienen representantes en la Junta Interamericana de Defensa, órgano asesor de la OEA, y mantienen directivos, asesores y alumnos en el Colegio Interamericano de Defensa (CID), aunque Argentina ha interrumpido recientemente su presencia.¹ También han acompañado las conferencias de ministros de defensa desde la de Williamsburg y los jefes de sus Fuerzas Armadas participan de las reuniones de pares de toda América.

En la última década del siglo XX, con el retorno a formas democráticas de gobierno en los tres países, volvieron los impulsos de integración económica e identidad geopolítica, en una época de discusión del valor del regionalismo. El Acta o Declaración de Foz de Iguazú del 30 de noviembre de 1985, si bien se orientaba hacia un proceso de integra-

1 Argentina, por decisión política del gobierno anterior, retiró en 2014 sus asesores y alumnos del CID, después de 50 años ininterrumpidos de presencia, pero es muy probable su regreso.

ción de Brasil y Argentina, llevaba implícita la posibilidad de incorporar otros actores regionales. Esa iniciativa fue modificándose hasta dar lugar al MERCOSUR en el Tratado de Asunción 26 de marzo de 1991. Chile por su parte, con una política económica más abierta, se asoció al MERCOSUR el 25 de julio de 1996, sin llegar a ser hasta hoy miembro pleno, particularmente por las diferencias aduaneras.

El Tratado del ABC sigue siendo un desafío. Muchísimo es lo que se ha avanzado bilateralmente entre los tres países en acuerdos y tratados, medidas de fomento de la confianza y sistemas de consulta, que no son iguales porque respetan las naturales diferencias de los Estados pero que conforman una red de relaciones y compromisos mutuos de gran densidad.² Es en particular en lo relativo a Seguridad y Defensa donde mayor efectividad y más clara aplicación han tenido los acuerdos, demostrada en la cantidad de ejercitaciones, trabajos en común y asistencias mutuas en más de un cuarto de siglo.

En el siglo XXI, las creaciones más recientes de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) constituida en 2008 y con vigencia jurídica desde el 2011 y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) constituido el 11 de diciembre de 2008, cuentan a los tres países como activos participantes. Estas asociaciones ampliaron los objetivos generales de integración y unión en lo cultural, social, económico y comercial basados en consensos, el primero, y el CDS en aspectos generales de la defensa, pero sin proponerse ser una alianza defensiva. Los mayores avances de la UNASUR se han dado en lo social, la educación, acuerdos de infraestructura, financiación y medioambiente. El CDS fijó sus objetivos en la consolidación de Suramérica como Zona de Paz, la construcción de una vasta identidad suramericana en materia de defensa y la generación de consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa. En este último caso, las diferencias entre las condiciones de los 12 países, tanto geográficas como de dimensiones poblacionales, económicas, de fuerzas de defensa y seguridad y las legislaciones para su empleo, hacen que la integración suramericana en defensa y seguridad tenga obstáculos. Pero por otro lado crea las condiciones para acuerdos más estrechos y concretos en porciones de la geografía suramericana más afines, subregionales, como lo es el ABC.

GLOBALIZACIÓN Y REGIONALISMO

Es indudable que en este siglo XXI la segunda ola de globalización, centrada en el comercio, fue el motor principal de empuje que sacó fuerzas del fin de la Guerra Fría y permitió el crecimiento de las llamadas potencias emergentes y muchas otras eco-

2 Sirva como ejemplo que entre Argentina y Brasil se creó la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares – ABACC, que constituye un inmenso aporte a la seguridad del empleo nuclear con fines pacíficos.

nomías. Una visión, quizás hoy antigua, hacía pensar en la coexistencia de una gran parte del mundo “globalizada”, integrada y comunicada y otra parte del mundo “no integrada”, subdesarrollada, con sistemas inestables y guerras internas. En este escenario global, los posibles conflictos se daban en los límites entre ambas zonas y donde el desafío del futuro era avanzar en la globalización. Aquí Estados Unidos, entre otras acciones, debía tratar de impulsar a Latinoamérica, buscar alianzas y pactos comerciales, incluyendo algunos de sus países en el Consejo de Seguridad ampliado de la Naciones Unidas.³ Esta era la visión de un triunfo final de la globalización, el fin de las guerras interestatales y la expansión de las intervenciones de Fuerzas de Paz en muy variadas misiones.

No obstante, esta visión optimista se fue postergando. Las consecuencias del 11/9/2001, las intervenciones militares en Irak y Afganistán, las secuelas dramáticas de la mal llamada “Primavera Árabe” (con la excepción de Túnez y de Egipto), el desafío de un Irán con armas nucleares, los conflictos por el control del Mar del Sur de China y sus riquezas, la crisis de Ucrania y el no respeto de los acuerdos en defensa de su integridad territorial, el crecimiento del más cruel y despótico terrorismo desatado por el grupo terrorista llamado Estado Islámico, que extendiera su prédica a una decena de movimientos terroristas musulmanes fanáticos, mostraron las dificultades de una globalización pacífica y próspera.

En su lugar, algunas regiones avanzaron en acuerdos de todo tipo tratando de utilizar las herramientas que aportaba el progreso tecnológico, junto a sus comunes intereses para el desarrollo. Así ocurrió con la incorporación de países del Este de Europa a la Comunidad Europea, mientras Norteamérica mantuvo y afianzó los acuerdos entre sus Estados y América del Sur avanzó con las nuevas instituciones de la UNASUR. Así como estas, otras organizaciones regionales y subregionales crecieron y se desarrollaron. Los nuevos grandes acuerdos, que son el Acuerdo de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA) y China (*China-ASEAN Free Trade Area*) que es el área de comercio que incluye más población en el mundo, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y la Alianza Transatlántica de Comercio e Inversión (T-TIP), van a modificar la estructura del comercio internacional y afectarán la gobernanza global. En ellos, Chile ya se encuentra incorporado a los del Pacífico y el MERCOSUR, con sus demoras, negocia un acuerdo con la Unión Europea, que lo relacionaría con el T-TIP. Estos avances se producen ante el inmovilismo multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y también como consecuencia de la rivalidad comercial entre EE.UU. más la UE y China. El éxito de estos grandes acuerdos significaría un reemplazo no ex-

3 BARNETT, Thomas P.M. (2004). *The Pentagon's New Map. War and Peace in the Twenty First Century*. Editorial G.P. Putnam's Sons, New York.

plícito de la OMC y serían ellos los que establecerían las normas y estándares del nuevo comercio mundial.

Como señalara el Dr. Félix Peña, especialista en relaciones económicas internacionales y derecho del comercio y la integración económica, *“habría que prestar mucha atención al planteo realizado el canciller Muñoz, de Chile, quien el mismo día en el que asumió la Presidenta Bachelet habló de la idea de “la convergencia en la diversidad”, retomando la idea de Ricardo Lagos de no ver a la Alianza del Pacífico y al Mercosur como contrapuntos, sino como partes de una misma movida que podría ser de ganancia-ganancia, sin que ninguna de las partes pretendiera que la otra fuera igual”*.⁴ Intentaré no extenderme en ejemplos de la respuesta regional y subregional a las dificultades de los acuerdos multilaterales que impondría una negociación global. Sin embargo, frente a las dificultades que encuentra desde hace muchos años la ONU en el mantenimiento de la paz y las que ha enfrentado nuestra OEA en años recientes, la visión de acuerdos regionales o subregionales puede entenderse y concebirse como ladrillos o bloques (*building blocks*), que sirven a la construcción de los acuerdos de mayor amplitud que facilitan los consensos en los acuerdos más ambiciosos. Es en este sentido que un acuerdo del ABC puede y debe entenderse.

CARACTERÍSTICAS DEL ABC QUE VALORIZAN UN ACUERDO SUBREGIONAL

El área ocupada por Argentina, Brasil y Chile (ABC) geopolíticamente tiene características muy importantes, que se basan en la superficie ocupada, la disponibilidad de recursos naturales de valor estratégico, la conexión con los océanos, mares y con el continente Antártico, la población, su producción de bienes y servicios, sus Fuerzas Armadas y su capacidad científico-tecnológica.

La superficie aproximada de Argentina (sin Malvinas e Islas del Atlántico Sur, ni territorio antártico ni Plataforma Continental) es de 2.780.400 km². De Brasil 8.514.877 km² y de Chile 756.102 km², las que suman 12.051.399 km², es decir, los tres países representan el 67,9% de la superficie suramericana. A la vez, tienen costas sobre los dos océanos y controlan el paso sur del continente y las principales vías de comunicación naval hacia la Antártica. El paso bioceánico alternativo al uso del Canal de Panamá y sus puertos de apoyo se encuentran en sus costas. Esta situación privilegiada tiene previstas las conexiones viales y ferroviarias terrestres para comunicar las costas de ambos océanos, dando así lugar a un espacio de gran valor económico y de gran capacidad geoestratégica.

4 PÉÑA, Félix. Debate sobre el T-TIP, en la universidad UCES, en Buenos Aires, el 11 de junio de 2014.

La población de los tres países, según estimaciones para el año 2016⁵ es de aproximadamente 267.765.000 habitantes. Esta población representa un 64,3% del total de Suramérica. Pero además de contar con una magnitud poblacional tan importante, cuenta con élites científicas y tecnológicas que la distinguen, cuyos representantes se destacan también en el resto del mundo.

La producción de los tres países también se distingue por contar con industrias pesadas, industrias de informática y electrónica, producción de acero tubos y planos, refinerías de petróleo y petroquímicas, de automotores y máquinas herramientas, de aviación, nucleares y satelitales, industrias de la defensa y navales, y una gran gama de industrias de la alimentación, producciones artísticas y educacionales, entre otras que destacan mundialmente a la región. Una amplia y diversa oferta de servicios también distinguen las economías de los tres países.

En cuanto a recursos naturales, las características geográficas y climáticas del ABC le permiten contar con fuentes de agua de grandes dimensiones entre las que resaltan el río Amazonas, los ríos Paraná y Uruguay, los lagos y ríos de la zona andina y el acuífero Guaraní, conformando una zona de grandes reservas para una de las preocupaciones actuales y futuras de la humanidad. Las grandes praderas aptas para cultivos diversos, los grandes bosques y selvas, los yacimientos de cobre, carbón, hierro, hidrocarburos convencionales y no convencionales, la riqueza ictícola, son también solo un breve e incompleto listado de la riqueza natural de este Cono Sur de América.

Mirando al futuro, debemos destacar el desarrollo de una capacidad científico-tecnológica que será la base del desarrollo en el porvenir. En este sentido, si bien a distancia de los grandes centros mundiales, el ABC concentra la mayor capacidad científico-tecnológica de América del Sur.

Se encuentra en el limitado grupo de proveedores nucleares, con prestigiosos productos vendidos en este y otros continentes, producción de satélites de distinto tipo, industrias farmacéuticas, industrias de *software*, laboratorios de investigación aplicada a diferentes campos y desarrollo de una industria aeronáutica cuyos productos se usan en las más importantes naciones del mundo.

Un área de reciente desarrollo, que destaca al ABC, es el grupo de empresas dedicadas a la defensa y la seguridad nacional en Brasil. La Asociación Brasileira de Industrias de Materiales de Defensa y Seguridad (ABIMDE) con más de 200 empresas de distinta

5 Basado en el geosquema de Naciones Unidas proyección a enero 2016. <http://esa.un.org/unpd/wpp/DVD> https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_de_Am%C3%A9rica_del_Sur_por_poblaci%C3%B3n

magnitud, que han logrado transferencias tecnológicas importantes, es un aporte a la autonomía regional de materiales de defensa y seguridad, que podrá complementarse con las industrias de los otros dos países que tuvieron experiencias en la fabricación de materiales de complejidad variada desde aviones, misiles, vehículos blindados, cañones y gran variedad de armas livianas.

En cuanto a la disposición de Fuerzas Armadas, el conjunto de las pertenecientes a ABC, también reúne características distintivas. Por su número, (aproximadamente 477.300 efectivos⁶) representan el 43% de las fuerzas de toda Suramérica. Pero, más allá de sus efectivos, en virtud del equipamiento, organización y entrenamiento, representan un porcentaje mayor. Con amplia experiencia en operaciones militares de paz de la ONU, cuadros instruidos en las mejores Fuerzas Armadas del mundo y experiencias históricas de combate en diversos ambientes, también constituyen una característica a valorar para el acuerdo ABC. Las continuas ejercitaciones entre las FF.AA. de los países del ABC, sus doctrinas todas de raíz occidental, sus sistemas de comunicaciones básicos y la mayoría de los sistemas de armas que las equipan de tecnologías también occidentales, aseguran la interoperabilidad en misiones combinadas. Argentina y Chile cuentan desde 2006 con la Fuerza de Tareas Combinada “Cruz del Sur”. Esta organización está integrada por personal de las fuerzas de cada país y con comandos que rotan anualmente, alternándose los países en la jefatura, representa el más alto grado de Medida de Fomento de la Confianza entre las FF.AA. de dos Estados en la región.

En tanto, Brasil y Chile han hecho y continúan haciendo un esfuerzo económico especial en la modernización de los sistemas de armas de sus FF.AA. y Argentina –que ha postergado esta actualización– deberá encarar el proceso en el futuro inmediato.

INTERESES Y MOTIVACIONES QUE IMPULSARON U OBSTACULIZARON EL ACUERDO ABC

En cada uno de los intentos de formalizar un acuerdo entre los países ABC, diversos intereses impulsaron a los dirigentes políticos a concretarlo. Estos intereses podían reflejar la situación política internacional, una ventaja económica, una necesidad de seguridad frente a amenazas externas o motivaciones de política interna, liderazgo personal, amistades y acuerdos de facciones o de otro tipo. Igualmente, muchos de los obstáculos que contribuyeron a su fracaso, tuvieron origen en la situación internacional, americana o mundial, en disputas de política interna, de personalidades

6 Balance Militar de América del Sur 2013. Editorial Nueva Mayoría, Colección de Estudios N° 48, Buenos Aires, noviembre 2013.

opuestas a su materialización o de desconfianzas personales entre los dirigentes que negociaban.

Sin pretender asignar estos intereses o motivaciones a los Estados o sus dirigentes, intentaré nombrar solo algunos de estos intereses percibidos, así como algunas motivaciones tanto a favor de alcanzar un acuerdo de ABC como en contra.

A. BALANCE MILITAR

En distintas oportunidades, pero que comienzan a fines del siglo XIX, los tres Estados pretendían lograr un equilibrio de fuerzas, el que se buscaba con mayor intensidad en las armadas. Esto se debía a tensiones sobre los espacios soberanos, límites no resueltos, otros conflictos regionales que involucraban a alguno de los tres Estados, una tendencia mundial que desembocaría en la Gran Guerra y que influía en la región, amenazas de potencias externas al continente sobre terceros países (caso Venezuela), deseo de aumentar la libertad de acción frente a otras potencias y protección de las exportaciones. Este interés era favorable a un acuerdo como el que finalmente se firmó en 1915. También estuvo presente en los comienzos de la Segunda Guerra Mundial, pero más orientado a la conformación de un polo militar independiente. La falta de consenso respecto de la intervención o no en la Segunda Guerra Mundial y la participación activa de uno de los Estados en la guerra, fue uno de los frenos al progreso de un acuerdo ABC. Hubo intereses externos en que se mantuviera cierto equilibrio, a la vez de que no se llegara a una alianza militar.

B. PREVENCIÓN DE CONFLICTOS BÉLICOS

Atado al interés anterior, los tres países con diferentes visiones tenían muy viva la preocupación por la posibilidad de verse envueltos en un conflicto con más de un Estado. Por consiguiente, asegurar las retaguardias o los flancos mediante acuerdos con los vecinos era interés de todos. Los tres países eran conscientes de la magnitud geográfica sobre la que se extendía su soberanía y la limitada cantidad de población y Fuerzas Armadas para asegurarla. En algún caso, la injerencia de potencias externas, las consecuencias de la posible intervención en las guerras mundiales o un estado de beligerancia debido a anteriores conflictos regionales, eran motivaciones suficientes para obtener un tratado que mejorara la seguridad general. Las guerras eran comunes como métodos de solución de conflictos por soberanías territoriales. Europa, Norteamérica y aun en Suramérica sufrían estos conflictos y muchos Estados vivían con la amenaza de un ataque por cuestiones de soberanía territorial. Estos conflictos, que se encuentran activos hoy en otros continentes, estuvieron presentes en nuestra América del Sur hasta bien avanzado el siglo XX.

C. CREACIÓN DE UN POLO IMPORTANTE DE POLÍTICA EXTERIOR

El crecimiento económico relativo y la capacidad militar comparable a la de algunas potencias coloniales, entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, hicieron tomar conciencia a los gobiernos del ABC de que sus posiciones de política exterior debían ser consideradas. La posición del ABC frente al bloqueo naval a Venezuela por parte del Imperio británico, el Imperio alemán y el Reino de Italia, la posición común frente a la independencia de Panamá, la oferta de mediación en el conflicto entre México y EE.UU., la respuesta de la llamada Doctrina Drago frente a la Doctrina Monroe y otras, fueron todas acciones que buscaban demostrar una capacidad conjunta de acción en la política interamericana e internacional. También, alcanzar una libertad de acción visible frente a las políticas de otras naciones fortaleciendo así su independencia. En 1950, esta posición tuvo mayor acercamiento entre Chile y Argentina y en los años 80 fue más claro el acercamiento entre Brasil y Argentina. Pero en todos los casos hubo un reconocimiento de la ventaja de un accionar consensuado, motivación hoy presente en las organizaciones suramericanas.

D. MEJORAMIENTO DE SITUACIÓN ECONÓMICA FRENTE A OTROS POLOS REGIONALES

Estas intenciones estuvieron en las mentes y proyectos de casi todos los gobiernos de la región. Las dificultades de la infraestructura y la geografía y en algunos casos la competencia en algunos productos fueron algunos de los frenos. Pero los principales obstáculos surgieron de intereses políticos internos, la influencia de potencias económicas por la posible pérdida de mercados y la corta duración de los líderes que la impulsaron. El caso más descripto es el de las iniciativas de Perón al término de la Segunda Guerra Mundial. Las naciones de la región habían subsistido casi sin comercio con Europa y EE.UU. y, con limitaciones, habían desarrollado sustituciones de importaciones. Perón pensó en ampliar el comercio intrarregional, comenzando por el ABC. En este sentido, desarrolló una activa tarea diplomática con Brasil y convencido de contar con el beneplácito de Getulio Vargas para un tratado tripartito, llevó adelante el Tratado de Unión Económica Argentino-Chilena ya mencionado, con el presidente Carlos Ibáñez del Campo. La oposición política en Brasil hizo caer la idea del ABC y nuevamente quedó trunca la iniciativa.

En el Tratado con Chile, los ideales fueron la supresión de todas las barreras aduaneras, es decir, la integración económica más amplia, pero la realidad quedó limitada a intercambios pautados de excedentes de producción exportable. El comercio mutuo más que duplicó los valores anteriores, sin embargo las repercusiones continentales e internacionales fueron muy superiores a los resultados materiales. En particular la prensa europea, francesa, italiana y española cubrió el acuerdo. El diario *Clarín* de Buenos Aires,

citaba a la prensa española diciendo: *"Asistimos a una resurrección del nacionalismo del hemisferio meridional... No se conoce aún la magnitud del acuerdo entre Chile y Argentina, pero su valor inmediato está representado por el hecho de que abre un camino a la unidad de los veintiún países de América Latina"*.⁷

En los años 90, una fuerte ola de inversiones de Chile en Argentina y un crecimiento del comercio bilateral, alimentó ideas de una mayor integración. Múltiples son los acuerdos vigentes en el área económica y los proyectos de comunicación vial y ferroviaria que esperan su concreción.

El MERCOSUR ha significado para el comercio argentino-brasileño un impulso importantísimo. Más relevante para Argentina por ser Brasil su principal socio, cuantitativa y cualitativamente al que destina aproximadamente el 20% de sus exportaciones, pero igualmente importante para Brasil (Argentina es el tercer destino por el valor de sus exportaciones) en algunos sectores de su industria. Pese a las dificultades que han golpeado a las dos economías, el intercambio se ha sostenido y en muchos casos las inversiones de capitales de ambos países en territorio de su socio han crecido en forma significativa.

E. PREOCUPACIONES POR EL SURGIMIENTO DE UN POLO REGIONAL HEGEMÓNICO

La firma del Tratado del ABC tuvo desde sus prolegómenos opiniones adversas. Estados Unidos que había terminado su Guerra con España (1898), enunciado la Doctrina Monroe (1823) y sus corolarios (Rutherford Hayes 1899 y Roosevelt 1904) no veía con agrado el surgimiento de ningún polo de poder que pudiera desafiar su hegemonía y su política panamericana. En general, desde el siglo XX, EE.UU. actuó para mantener el balance subregional y evitar el surgimiento de liderazgos que cuestionaran el suyo. En los países del norte de Suramérica en 1915, también se especuló con intenciones hegemónicas en el sur, que pudieran alentar el intervencionismo. La oposición política interna de los países del ABC usó estos argumentos para rechazar el acuerdo, que en ningún momento pensó en ser una alianza militar.

Cuando en los años 50 se reinicia el camino hacia el acuerdo ABC, tan pronto Chile y Argentina firman el Acta de Santiago, los Jefes de Estado de Colombia y Venezuela se reúnen con el objetivo de formar un bloque de signo anticomunista y opuesto al Bloque del Sur. En la misma época, la oposición al acuerdo en la cancillería de Brasil, aprovecha la visita del canciller del Perú y ambos cancilleres rechazan los planes del ABC. Es cierto que la nueva propuesta argentina no buscaba solo evitar la guerra y mejorar los inter-

7 Diario *Clarín*, Buenos Aires. 26 de febrero de 1953, p. 3.

cambios comerciales, sino ponía como objetivo final una suerte de integración que tuviera un perfil de seguridad interestatal. Esta integración con seguridad encontraría una fuerte oposición tanto de EE.UU. como de otros Estados de América Latina.

También debe señalarse como un obstáculo, la alternancia de los países del ABC en buscar el apoyo especial de EE.UU., como forma de destacar su importancia en la región.

F. CONFLICTOS ENTRE LOS PAÍSES DEL ABC

No es necesario detallar las diferencias que existieron en los distintos momentos de la historia común de los Estados del ABC. Sabemos que los problemas limítrofes entre Argentina y Chile tuvieron muchos episodios de tensión, la mayor, más peligrosa y más reciente fue en 1978, que recién con el Pacto de 1984 y acuerdos posteriores las diferencias fueron zanjadas en su casi totalidad. Teniendo la tercera frontera común entre Estados más extensa del planeta (5.150 km), nunca hubo un conflicto bélico entre ambos países. Durante la Guerra de Malvinas (1982), el apoyo de Chile a Gran Bretaña creó también un punto de tensión y un posterior resentimiento. Otras diferencias han sido siempre negociadas sin grandes tensiones. Con Brasil, en el siglo XX surgieron varios conflictos, entre ellos los de mayor importancia fueron el relativo al manejo de cursos de agua compartidos y el relacionado con el desarrollo nuclear.

La rivalidad que surgió en la época de florecimiento económico argentino, a principios del siglo XX, se mantuvo con variaciones dependiendo de los liderazgos políticos de cada Estado. Pese a ello, Brasil fue durante la Guerra de Malvinas el Estado a quien Argentina encargó representar sus intereses ante el Reino Unido.⁸ A partir de las presidencias de Sarney y Alfonsín, las relaciones han sido estrechas y de mutuo apoyo. El otorgamiento por EE.UU. a Argentina del *status* de Aliado Principal extra OTAN (*Major non Nato Ally*) creó algún distanciamiento que fue superado al coincidir Brasil y Argentina en los rasgos principales de la política exterior y, principalmente, en las relaciones económicas.

Desde la carrera armamentista de fines del siglo XIX, comienzos del XX, las Fuerzas Armadas de los tres países tuvieron una posición de desconfianza frente a las de los vecinos y puede decirse que es a partir de 1985 que se logra una distensión, que no tiene retrocesos y que ha llevado a las mejores relaciones históricas.

8 Potencia Protectora: "país neutral en el conflicto, al que una de las partes en conflicto confiere el encargo de proteger sus intereses en el territorio de la otra". Consultada en la página del CICR, <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdl7w.htm>

Bien podemos decir hoy, merced a las políticas de integración y medidas de fomento de la confianza aplicada, que entre estos tres países se ha construido una relación de amistad y paz de características sólidas y estables, superiores a las que se pueden apreciar entre otros países de América del Sur.

5. EL DESAFÍO FUTURO DEL ABC EN EL ÁMBITO DE DEFENSA

A. LOS ACUERDOS MUTUOS GARANTIZAN UNA BASE FIRME PARA EL ABC

Las condiciones objetivas de seguridad internacional entre los tres países son excelentes. Las decenas de acuerdos de distinto tipo que entrelazan al ABC cubren un muy amplio espectro que reduce las posibles discrepancias en la mesa de negociaciones, cuando no están ya previstos los mecanismos de solución de la controversia. En los temas más álgidos, como el del desarrollo nuclear, la firma del Tratado de Tlatelolco y el Tratado de No Proliferación Nuclear, además de la mencionada ABACC son la base firme a la que se suman los intercambios científicos. El Compromiso de Mendoza sobre armas químicas y biológicas, la firma de la Convención sobre la prohibición de minas antipersonales de Ottawa, la Declaración de América del Sur como Zona de Paz y Cooperación, así como los compromisos de transparencia en el gasto militar, y aquellos establecidos en la Convención Interamericana sobre la Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, en el Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas, junto a las múltiples Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad, dan una base fuerte a la estabilidad y seguridad en el ámbito del ABC.

B. LAS ACTITUDES ESTRATÉGICAS Y LAS PERCEPCIONES DE AMENAZAS SON EN GENERAL COMÚN

Los tres países sostienen una actitud estratégica defensiva que no descarta las amenazas convencionales, particularmente, sobre los recursos naturales. Todos reconocen las amenazas no convencionales o nuevas amenazas, diferenciándose en los medios para enfrentarlas. Brasil acepta las operaciones de FF.AA. tanto contra amenazas transnacionales como en operaciones internas de Garantía de la Ley y el Orden.

Chile, prevé el empleo de las Fuerzas de Armadas solo en misiones de defensa nacional, con una clara diferenciación de misiones y funciones con las fuerzas de Orden y Seguridad. Pero en un concepto de Seguridad Ampliada además de la mitigación de catástrofes naturales y apoyar la seguridad de la infraestructura vital en casos de emergencia, prevé la complementariedad entre las capacidades y competencias que poseen las distintas instituciones frente a amenazas transnacionales únicamente cuando la autoridad competente lo reclame dentro del marco de la constitución y leyes vigentes. Argentina, man-

tiene una clara diferenciación entre Defensa y Seguridad, aceptando la cooperación y apoyo a las FF.SS. dentro de los marcos legales, así como la participación en emergencias por catástrofes naturales y apoyo a la comunidad nacional o de países amigos. Todos los países prevén su participación en operaciones de paz de la ONU. La protección de ciudadanos y bienes nacionales en el exterior es también una misión compartida de las FF.AA., aspecto que implica acciones fuera del propio territorio.

Entre las nuevas amenazas existen algunas que están previstas en los análisis estratégicos comunes, como por ejemplo: la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM) en un país de la región por transferencia o posicionamiento de un actor no estatal; la alianza o autorización de instalación de medios militares de países “observados” por su conducta respecto a la seguridad internacional o actores no estatales considerados terroristas; conflictos internos en un país vecino que amenacen con la secesión y reclamo de independencia de una zona (propagación de conflictos internos); acciones de un país vecino que afecten el medioambiente regional, contaminen recursos compartidos o sobreexploten recursos naturales afectando a la subregión y las migraciones ilegales de organizaciones tipo “los sin tierras” o masivas, ocasionadas por problemas en su país de origen sin intervención de las autoridades.

C. LA VISIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA SUBREGIONAL DE DEFENSA

Los tres países hacen hincapié en la necesidad e importancia de la defensa nacional. Argentina concibe la defensa en su doble dimensión; autónoma por un lado y cooperativa, por otro.⁹ Aprecia *“una subregión Cono Sur donde el escenario en materia de defensa y seguridad internacional se encamina a niveles de apertura y transparencia que se asemejan a los de la temprana experiencia de integración europea”*.¹⁰ Y, finalmente, sostiene que *“es política de Estado en Argentina profundizar a nivel regional la cooperación en defensa y al mismo tiempo, avanzar –según las voluntades de los Estados vecinos– en la construcción de un sistema de defensa subregional que trascienda los niveles de confianza mutua ya alcanzados...”*¹¹ Estos conceptos han sido incorporados en el *Libro Blanco de la Defensa* (2010) y, posteriormente, han sido corroborados en el *Libro Blanco de la Defensa* (2015). Es la más firme y clara propuesta para un sistema de defensa subregional.

Brasil, en su Estrategia Nacional de Defensa, hace mención a *“Estimular la Integración de América del Sur”*,¹² para contribuir a la defensa de Brasil, fomentar la cooperación militar

9 *Libro Blanco de la Defensa* (2010). República Argentina, Ministerio de Defensa, p. 44.

10 *Ibidem*, p. 38.

11 *Ibidem*, p. 47.

12 *Ibidem*, p. 17.

regional y la integración de las bases industriales de la defensa. Brasil y Argentina han avanzado mucho en sus relaciones de defensa y seguridad, a través de múltiples mecanismos de consulta, periódicos, intercambios de visitas y demás medidas de fomento de la confianza. En un trabajo académico, Suzeley Kalil Mathias y Edneia Fazio (Universidad Estatal Paulista) sostienen que *“a partir de la visión brasileña y a pesar del nuevo sistema internacional en formación, la política externa del Brasil –mayoritariamente la de seguridad y defensa– está asociada a la búsqueda de armonización de intereses con Argentina”*.¹³

Chile tiene más acuerdos de defensa con Argentina (13) que con cualquier otro país (con el resto de Suramérica tiene 27). Entre los mecanismos acordados que se destacan están el Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno “COMPERSEG” y el Mecanismo 2+2 de Cancilleres y Ministros de Defensa. En 2009, las presidentas de ambos países firmaron el “Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina”. En las materias relativas a defensa, en los Objetivos, Art. 1, se señala, *“Continuar promoviendo la cooperación e integración en el área de la defensa, intensificando el diálogo bilateral en materia de seguridad internacional, desarme y no proliferación”*. En otros capítulos hace mención a la cooperación en producción para la defensa.¹⁴

En síntesis, excepto en Argentina, ningún otro documento oficial hace mención a un sistema integrado de defensa del Cono Sur o del ABC. Argentina, país geográficamente central para un acuerdo de este tipo, ha desarrollado una fuerte política de asociación y cooperación con Brasil y Chile.

D. LIDERAZGO

Este aspecto es controversial. En principio, en un acuerdo defensivo es probable que se establezcan cuerpos colegiados de conducción, planeamiento y asesoramiento, donde los liderazgos pueden equilibrarse, con mecanismos rotativos en el desempeño de los cargos principales. Brasil por sus dimensiones y rol internacional, es probable que aspire a liderar el sistema, pero también es probable que acepte un modelo de cargos repartidos acorde con los aportes de cada Estado.

El mecanismo de toma de decisiones, sobre el empleo de los medios, necesariamente tendrá una conducción política. Este es el acuerdo de mayor trascendencia para hacer del instrumento militar algo eficaz.

13 SUZELEY KALIL, Mathias y EDNEIA, Fazio (2005). Nuevas amenazas y su impacto sobre las Fuerzas Armadas brasileñas, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, Nº 3-4, p. 56.

14 *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (2010). Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, p. 145.

E. COMPROMISO

Las controversias sobre la actualidad o el fin de las alianzas tienen su base en que los Estados más poderosos, al unirse en alianzas permanentes con otros menores, se ven comprometidos por intereses que no son vitales para ellos. Algunos sugieren la conveniencia de las alianzas *ad hoc*, que se formalizan sobre un objetivo preciso y cuando este es alcanzado cesan los compromisos. Otros sostienen que entre Estados medianos la alianza permanente tiene un efecto disuasivo que favorece la estabilidad de la paz interestatal.

Nuestra situación se asemeja más a la de una integración de base geográfica (similitud con la europea) entre Estados de mediana dimensión, aun cuando Brasil pueda considerarse como potencia emergente. La constitución de las unidades franco-germanas fue la base para integraciones europeas más amplias.

En cuanto al compromiso, si existen dudas respecto de arriesgar vidas y bienes en defensa de los miembros de una alianza o acuerdo, el acuerdo no debe llevarse adelante. Alternativas de menor compromiso son las fuerzas integradas ofrecidas a la ONU (como la FT Fuerza de Tarea Cruz del Sur), para ser empleadas con el consentimiento previo de los Estados proveedores de fuerzas. Esa modalidad es una medida de fomento de confianza muy importante y pueden replicarse con tantas FT integradas como se convenga.

F. PROPORCIONALIDAD EN EL APORTE DE MEDIOS Y PERSONAL

En este sentido, existen diversos modelos de integración. Lo más simple para un acuerdo como el sugerido ABC, es formar unidades o grandes unidades con participación igual de cada miembro. Así una brigada con tres unidades de combate –una por cada país– y repartidos también los apoyos y el comando, sería un ejemplo. O una Fuerza de Tareas de un diseño especial (Aeromóvil, de FF.EE., etc.) para que las partes participen por igual. Resulta conveniente avanzar en organizaciones conjuntas y no solamente de fuerzas terrestres.

En los esfuerzos logísticos suelen surgir dificultades, pero existen formas de organización posibles de adecuarse. Alguna especulación sobre la conformación de una única fuerza, combinando todos los efectivos de los tres países carece de seriedad, no reconoce las constituciones nacionales, carece de realismo y contradice experiencias de otros Estados. En cuanto a la cantidad de personal y su nivel de instrucción, entrenamiento, para niveles de FT o Brigada, no creo que se encuentren inconvenientes en el ABC. En cambio, en la calidad y cantidad de los sistemas de armas, la falta de adquisiciones para

modernizar su equipamiento por parte de Argentina pondría una seria dificultad en estos tiempos. Es innecesario afirmar que una sociedad cualquiera en la que uno de los socios no esté en capacidad de aportar en proporción a su dimensión, tendrá inconvenientes de formalizarse.

G. INTEROPERABILIDAD

Hasta ahora, los sistemas de comunicaciones de voz y datos de los tres países tienen bases compatibles. Quizás los sistemas de encriptado o *frequency hopping* deban ser ajustados, pero existen formas de enlace, por niveles de comando, que darían solución a la interoperabilidad. Todos los sistemas de armas de las FF.AA. de los tres países son de origen occidental, los calibres son todos compatibles y muchos de los sistemas de apoyo de fuego, de ingenieros y blindados son compatibles e interoperables. En las Fuerzas Aéreas existen dificultades, en particular porque Argentina no tiene sistemas de armas compatibles en aviones de combate. Este aspecto puede solucionarse con la incorporación en Argentina de nuevos sistemas de armas.

En tanto en las Armadas, la frecuencia de ejercicios combinados ha dado resultados positivos y con esfuerzo esta interoperabilidad podrá ser mantenida.

Por otra parte, el desarrollo de organizaciones dedicadas a la ciberdefensa es diverso en los tres Estados, pero dado el vertiginoso avance de las tecnologías aplicadas, es posible trabajar para coordinar operaciones protegidas en el futuro.

H. CONFIANZA E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN E INTELIGENCIA

Probablemente la generación de confianza mutua, en el franco intercambio de información, es el paso más avanzado de un intento de integración de unidades y sistema de defensa combinado. En general, las experiencias de operaciones combinadas indican que este paso es el más delicado, exige un enemigo en común o varias amenazas comunes sobre las que se interprete que el intercambio de información e inteligencia ayuda a todos. Esto se construye paso a paso y se va afianzando cuando todos aportan información e inteligencia de similar valor para el conjunto. Cuando existe un aliado que no aporta o aporta información de escaso valor, se pierde el incentivo a brindar datos en las otras partes.

Siendo la única preocupación las amenazas externas al ABC, es necesario un plan de reunión también combinado que evite superposiciones que perjudiquen al conjunto. Probablemente, llegar a una sólida confianza mutua sea un paso avanzado pero alcanzable para el ABC en la actualidad.

CONCLUSIONES

- a. Existen condiciones objetivas, políticas, económicas y militares favorables a un acuerdo ABC de defensa, que no se dan en ninguna otra región de Suramérica.
- b. Argentina es el único país que ha expresado oficialmente su intención de avanzar hacia la construcción de un sistema de defensa subregional que trascienda los niveles de confianza mutua ya alcanzados. Chile y Brasil nada han expresado oficialmente sobre un sistema de defensa común. El extremo percibido como aceptado por Brasil y, genuinamente aceptado por Chile, es la profundización de Fuerzas Integradas para Operaciones de Paz. Ninguno de los tres países confía en una Comunidad de Defensa o una integración total de FF.AA., por el contrario, todos resaltan la importancia y el rol constitucional de las FF.AA. nacionales. Por su parte, Argentina aclara que sostiene la dimensión "autónoma" de la defensa y apoya la dimensión "cooperativa", adicional. Por tanto es improbable que en el mediano plazo se avance más allá de una extensión en Fuerzas Combinadas Integradas con misiones específicas, tales como operaciones de paz, Exploración antártica, Apoyo en la alta montaña, Búsqueda y rescate, Asistencia ante catástrofes, etc.
- c. Argentina debe hacer un esfuerzo importante por alcanzar estándares de equipamiento que le permitan aportar proporcional y positivamente ante cualquier intento de integración de fuerzas.
- d. El marco de UNASUR/CDS debe servir para que los Estados del ABC difundan y expliquen que cualquier intento de crecer en fuerzas integradas, es solamente un afianzamiento de la estabilidad de paz y amistad entre los pueblos, quizás un apoyo a la paz internacional (*PKO/UN*) pero sin ninguna otra connotación.
- e. La práctica de las medidas de fomento de la confianza habituales, intercambio de alumnos, visitas de Estado Mayor y Conferencias de Comandantes, Jefes de Estado Mayor, los ejercicios combinados en distintos ámbitos y con diversas situaciones, la elaboración de posiciones comunes en las conferencia interamericanas, deben continuar. Pero debe saberse que se agotan si las repeticiones se hacen rutinarias. La creatividad debe dar lugar a experiencias que dejen un aprendizaje valorado por todos. Tareas de búsqueda y rescate, de apoyo en catástrofes que muestren el espíritu de servicio y la voluntad de crear lazos desinteresados, son muy importantes. Nada supera a la integración de fuerzas.
- f. El intercambio de información así como las conferencias especializadas de inteligencia tienen un gran valor en la construcción de confianza. Adicionalmente, la identi-

ficación de amenazas transnacionales comunes, lo hacen una verdadera necesidad. Sobre esta base es posible edificar con facilidad organizaciones integradas.

- g. La producción para la defensa, la investigación científica y tecnológica que procure alcanzar cierto nivel de autonomía subregional y que a la vez produzca algún beneficio económico, son bases firmes también para un acuerdo ABC. La asociación para coproducir sistemas de armas, partes o componentes de ellos debe ser alentada. Resaltan iniciativas relativas a submarinos (podrían iniciarse entre Argentina y Brasil) y remotorización de buques (quizás entre Chile y Argentina), misiles y cohetes (es necesario continuar con el desarrollo de vectores propios para el lanzamiento de satélites), aviones de entrenamiento y carga, municiones, vehículos blindados a rueda, etc. La experiencia argentina en la fabricación de su tanque mediano, actualizada, bien podría aprovecharse para una instalación de mantenimiento de tanques para el ABC.
- h. La ciberdefensa es una de las preocupaciones centrales en el mundo, su desarrollo tiene una velocidad por saltos tecnológicos que supera la capacidad de respuesta. La cooperación subregional es ya una necesidad, que debe progresar mediante el intercambio de expertos y experiencias. En este aspecto no existen grandes diferencias por el equipamiento. La asimetría que caracteriza las agresiones hace valorar cualquier innovación y experiencia.
- i. Una interconexión defensiva y pasiva de radares y sensores que provea a los nudos de control de los espacios nacionales una alerta temprana (*early warning system*) de vuelos desconocidos o vectores hacia nuestra subregión, materializaría el espíritu común de protección de nuestros pueblos y el de cooperación entre las fuerzas de ABC.
- j. Algunas opiniones menosprecian el aporte de las FF.AA. a la cultura de amistad y paz en la subregión. Basados en teorías que sostienen el fin de las guerras interestatales, restan valor a los ingentes esfuerzos de hombres y mujeres de uniforme de los tres Estados en apoyo de todos los pueblos y en la protección de sus bienes y espacios soberanos. Es probable que las condiciones económicas, políticas y culturales exhiban con mayor frecuencia el progreso de subregión en solidificar la paz y la amistad. Pero la fuerza de cada Estado, en culturas de tradicional fuerte espíritu nacional, es el elemento más sensible para el logro de una plena integración. Avanzar en el desarrollo de capacidades militares cooperativas que contribuyan a enfrentar eventuales amenazas comunes a ABC, podría ser una vía útil para alentar y hacer normales los procesos de planeamiento y diseño de medios, basados en hipótesis de empleo combinado.

- k. Para concluir, es posible mencionar que hoy no están dadas todas las condiciones para materializar el ABC en el área de la defensa, pero en beneficio de la amistad y paz en la subregión, en apoyo a la paz de Sudamérica y colaborando con la paz del mundo, debemos seguir aspirando a desarrollar una cada vez más fuerte integración subregional entre las FF.AA. de los países del ABC.

EL CENTENARIO DEL PACTO DE ABC: PERSPECTIVAS PARA LA ESTABILIDAD EN AMÉRICA DEL SUR Y LA COOPERACIÓN REGIONAL EN DEFENSA DESDE UNA VISIÓN BRASILEÑA

Alcides Costa Vaz*

El paso de 100 años desde la suscripción del Pacto de no Agresión, Consulta y Arbitraje entre Argentina, Brasil y Chile, el 15 de mayo de 1915, en adelante Pacto ABC, ofrece la posibilidad no solo de conmemorar los acontecimientos que condujeron a este marco primordial de esfuerzos colectivos para la estabilidad regional y su significado en el contexto del mundo. Entrega también oportunidades para reflexionar sobre los retos que se presentaron durante el siglo que siguió a la firma, muchos de los cuales aún se mantienen y que contribuyen al mantenimiento y consolidación de Sudamérica como una zona de estabilidad.

En efecto, el hecho que los tres países avanzaron muy significativamente en la superación de las percepciones de amenaza y antagonismos que guiaron su relación durante la mayor parte del período considerado, la construcción de una sólida base de confianza mutua no suprime la posibilidad y aún menos la necesidad de tal reflexión. A pesar de los avances observados en la región, como la promoción de la estabilidad, no se debe descuidar el aprendizaje alcanzado, las experiencias e iniciativas que son de importancia indiscutible para prevenir amenazas y asegurar la condición de la paz que ahora distingue a la región. Lo anterior, en un contexto en el que la seguridad regional y mundial, ahora con nuevos referentes y alcances ampliados, se enfrenta a desafíos crecientes y cada vez más complejos de solucionar.

En este sentido, el presente artículo, teniendo como referencia el fondo, espíritu y propósitos que inspiraron el Pacto ABC, aborda sus principales condicionamientos y los desafíos contemporáneos a la paz y estabilidad regional. Por otra parte, analiza también la importancia y el rol de las iniciativas bilaterales y subregionales, con énfasis en las agendas de cooperación en defensa.

Finalmente, aborda la relevancia que tiene para Brasil la cooperación en defensa en el contexto de América del Sur y, en particular, para Argentina y Chile, en el marco de sus intereses y objetivos de defensa tal como se define a nivel nacional, así como de sus

* Doctor en Ciencias Sociales (Sociología de las Relaciones Internacionales, USP 2002). Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia e investigador del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Brasil. alcides@unb.br

planes subregionales y regionales, de instancias como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

1. DESAFÍOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA PAZ Y LA ESTABILIDAD EN AMÉRICA DEL SUR

Aunque no necesariamente en forma simultánea, tres factores compiten históricamente para definir el panorama de la amenaza y la condición de la estabilidad regional, que, por sí solos, justifican una inversión política importante y necesaria en la construcción y fortalecimiento de medidas de confianza en diferentes momentos de la historia de América del Sur. Estos son los siguientes:

1. Intenciones estratégicas de los países.
2. Sus posibles implicancias para la dimensión territorial.
3. Proyección en el subcontinente de intereses extrarregionales.

Estos factores se abordarán brevemente a continuación, con el propósito de analizar cómo su vinculación mutua condiciona todavía, en gran parte, las perspectivas de la estabilidad regional.

En términos históricos, la condición de estabilidad de América del Sur se asocia principalmente para dar cabida a los diseños políticos y estratégicos. Estos a menudo guían la conformación de las principales tendencias regionales en los planes políticos, económicos y geoestratégicos, lo que determinó, en particular, la dinámica de acciones bilaterales en la relación política y militar entre los tres países en cuestión. Cabe destacar que los lineamientos estratégicos de los tres países, con respecto a la dimensión regional, fueron sometidos a la lógica del equilibrio de poder como un vector para el logro de su seguridad, intereses y objetivos definidos, basados en una identidad nacional estratégica. Según Larraín, *"está en permanente construcción y reconstrucción dentro de nuevos contextos y situaciones históricas, algo de lo que nunca puede afirmarse que está finalmente resuelta o constituida como un conjunto fijo de cualidades, valores y experiencias comunes"*.¹

Este proceso continuo de construcción de identidades nacionales alberga en sí mismo una dimensión relacional vinculada con el ámbito internacional, que comienza por la di-

1 LARRAÍN, Jorge (2001). *Identidad chilena*, citado en: TIBILETTI, Luis (2014). "Identidades estratégicas en los países de UNASUR y su impacto en la búsqueda de una identidad de defensa suramericana". Revista de estudios de defensa, p. 25.

mención más inmediata, la vecinal, la cual tiene la dualidad de considerar las relaciones de cooperación y conflicto.

En el caso de América Latina, la construcción de las identidades nacionales es concomitante a la consolidación de Estados nacionales, poniendo énfasis en su etnia, lengua y cultura con la subjetividad que conlleva y que posibilita fuertes elementos de reconocimiento mutuo y de aproximación.

Sin embargo, se cuestionó también el substrato territorial, desde la lógica de suma cero que alimenta innumerables conflictos. En este sentido, las ambiciones hegemónicas no estaban necesariamente presentes en los designios de Argentina, Brasil y Chile. El proceso permanente de construcción y reconfiguración de sus respectivas identidades nacionales e intenciones estratégicas alojó históricamente un sentido de ambigüedad, en el que tanto las percepciones sobre el otro y sobre sus designios nacionales quedaron expresados en la dualidad del concepto de disuasión cooperativa, es decir, *"la disuasión entre Estados que buscan integrarse cada día más"*. (2014, Tibiletti, p. 25).

Asimismo, a pesar de los designios estratégicos de los países del Cono Sur, estos estuvieron preponderantemente en torno a asuntos sobre la nacionalidad, así como a la propia estabilidad, y no tanto en función de aspiraciones hegemónicas. La consolidación estatal, en los casos considerados, no mostró un proceso ajeno a conflictos con los demás.

En este sentido, es preciso mencionar que los diseños políticos y estratégicos de diferentes países de la región han adquirido connotaciones territoriales que, a su vez, estaban en el origen de importantes conflictos trabados en los últimos 150 años, no solo en el Cono Sur, sino también en América del Sur en su conjunto. Ejemplo de ellos son la Guerra del Paraguay (1864-1870), Guerra del Pacífico (1879-1883), Guerra del Chaco (1932-1935), Guerra Perú-Ecuador (1941-1942), el Conflicto del canal de Beagle (1978) y la Guerra del Cenepa entre Perú y Ecuador (1995).

Además de estas importantes disputas territoriales, en la actualidad aún persisten otros conflictos. Vianna de Souza (Sharma, 2008) menciona como los más importantes conflictos continentales los siguientes: Guajira-Zulia (Venezuela y Colombia), Reclamación de Guyana (Venezuela-Guyana), Valle del río Cenepa (Peru-Ecuador), Arica (Chile-Perú y Bolivia), Chaco Boreal (Paraguay-Bolivia), Maldinas (Argentina-Inglaterra) y el canal de Beagle (Argentina-Chile). A estos se agrega la controversia entre la República de Guyana y Surinam en la región conocida como el Triángulo del Río Nuevo. Por lo tanto, y a pesar del incuestionable reconocimiento de América del Sur como la más estable región del planeta, en los últimos 150 años, la estabilidad regional se ha cuestionado en seis ocasiones en las que se han entremezclado rivalidades latentes, conflictos fronterizos e inestabilidad interna.

Como es posible observar, la territorialidad ha representado históricamente un importante factor de inestabilidad, agudizado, con cierta regularidad, por injerencias políticas domésticas o bilaterales. Con excepción de Brasil, que ha consolidado sus amplias fronteras pacíficamente, los otros países suramericanos han experimentado considerables fricciones con sus vecinos que incluso han llevado el conflicto al borde de la guerra.

En este sentido, es importante destacar el hecho que el conflicto Perú-Ecuador, en la segunda mitad de la década de 1990, reafirmó y consolidó la opción de soluciones negociadas, arbitradas o emanadas de instancias legales internacionales para las disputas territoriales entre los países de América del Sur. De todas formas, las fronteras son todavía fuertemente vulnerables y susceptibles a crisis localizadas. Estos espacios contienen diversas debilidades económicas y sociales, reflejando muchas de las externalidades e imperfecciones de los sistemas y las prácticas políticas, así como de los propios modelos de desarrollo. Lo anterior contribuye a generar tensiones latentes en los ejes bilaterales; una muestra reciente es la crisis entre Venezuela y Colombia en la región de Táchira. De este modo, el foco de inestabilidad regional se aparta de los litigios fronterizos, ahora en fase de negociación o sometidos a juicios en procesos largos que implican crisis bilaterales dictadas por imposiciones políticas nacionales o bilaterales, las cuales desafían la funcionalidad de los mecanismos tradicionales de prevención y de solución de conflictos acordados en forma bilateral o regional.

Al mismo tiempo, las regiones fronterizas son espacios privilegiados para las actividades de la delincuencia organizada transnacional. Por otro lado y aunque todavía incipiente, son también áreas de creciente importancia para el desempeño de las fuerzas de seguridad, especialmente militares, lo que posibilita cualquier enfrentamiento entre ellos, en el que la policía actúa reforzando la lucha contra las organizaciones criminales que operan en esos espacios. En el caso de Brasil, son particularmente susceptibles a tal suceso varios puntos de la frontera, en el extenso arco entre la zona de triple frontera, entre Argentina, Brasil y Paraguay, y la meseta de las Guayanas.

Recientemente, y una vez superadas las principales rivalidades bilaterales que históricamente han generado un grado de inestabilidad regional, como los casos de Argentina y Brasil, Argentina y Chile, Chile y Perú, Perú y Ecuador, Bolivia y Chile, nuevos factores de inseguridad han surgido a nivel regional.

Ahora las controversias territoriales son dirimidas en forma negociada directamente o a través de la Corte Internacional de Justicia. A diferencia de las anteriores tensiones, las principales amenazas son de nivel regional, asociadas, en particular, al fortalecimiento de la delincuencia organizada transnacional y a las estructuras de tráfico de drogas ilícitas, armas y municiones, y de especies y personas, las cuales tienen impacto directo en

los niveles de violencia. Tales amenazas generan inquietudes relacionadas con diferentes dimensiones de la seguridad (energía, agua, alimentos, medioambiente y seguridad cibernética, como los más apremiantes). A pesar de la naturaleza no estatal de estos desafíos, que movilizan el aparato de defensa y seguridad de los países suramericanos en diferentes medidas, impactan en las evaluaciones del entorno estratégico y, por extensión, en las perspectivas de la estabilidad regional.

Por lo tanto, no parece plausible, en el contexto actual, que los litigios territoriales sean por sí mismos fuentes de conflictos inmediatos en la región. No obstante, debe ser considerada la posibilidad de que los mismos puedan surgir a raíz de conflictos políticos internos, producto de gobiernos cuya legitimidad esté debilitada. Lo mismo es válido para la pérdida de control sobre sectores del aparato de seguridad estatal concomitantemente al avance del crimen organizado, lo que implica violencia y usurpación de las prerrogativas de los Estados y de la propia territorialidad.

Por otro lado, América del Sur aparece particularmente susceptible a los conflictos en torno a la propiedad y a conflictos ambientales, especialmente en el contexto andino-amazónico y en la región del Chaco, donde se encuentran áreas protegidas con gran riqueza mineral y biodiversidad. Una zona de gran potencial para actividades económicas como la extracción minera y la agroindustria, siendo considerados espacios aún disponibles para la materialización del desarrollo que implica la ocupación del territorio y la expansión de la infraestructura productiva.

La confluencia de dinámicas distintas como las asociadas a bienes productivos, distributiva y conservacionista, en espacios que aún abrigan formas tradicionales de uso de la propiedad y de los recursos, resulta un potencial considerable de conflictos políticos y sociales. Estos terminan siendo expuestos a las dificultades que afectan los canales de diálogo y de negociación que tienen los Estados y sociedades para superarlos, germinando brotes de violencia localizados, pero que son sintomáticos del padrón de inestabilidad que se introduce poco a poco en algunas partes del subcontinente.

Frente a ese creciente conjunto de desafíos de seguridad, se torna cada vez más urgente asegurar la solidez de las instituciones de gobernanza democrática y del estado de derecho, como elementos que afiancen la estabilidad tanto interna como regional. Lo anterior, en la medida en que los mismos allanen el camino para la construcción de un sistema de salvaguardas regionales centradas en la prevención, en lo relativo a la gobernabilidad democrática, a instancias de diálogo político y a la negociación para prevenir conflictos en la región (VAZ, 2013). En este sentido, la fuerte penetración del crimen organizado transnacional y la corrupción, fenómenos diseminados regionalmente, sumado a la erosión de la legitimidad de las instituciones de representación y

participación política, así como el autoritarismo asociado a la personificación del poder y al populismo, emergen como factores que mitigan el proceso de consolidación de las instituciones democráticas.

En las palabras de este autor, *“la posibilidad de conflictos entre los países de América del Sur, bajo este prisma, pasa por la consideración de las cuestiones que contengan profundo potencial de conflictividad y estarán más sujetas a un tratamiento por la vía de las instituciones de gobernabilidad democrática, de diálogo y la mediación regional o si por el tamiz de la idiosincrasia de los regímenes de apego nacionalista en que el poder es concentrado e incluso personificado”*²

Aparte de las cuestiones de naturaleza doméstica y sus posibles desdoblamientos bilaterales y regionales, se debe considerar también la posibilidad de conflictos en la región con terceros países, limitados a tres posibles desarrollos eventuales:

- a. Conflictos de disputas territoriales, como el caso de la disputa entre Argentina y el Reino Unido por las Islas Falkland/Malvinas, sin embargo es poco probable que sea resuelto con el uso de la fuerza.
- b. Intervenciones externas perpetradas en nombre de la seguridad humana o la protección de intereses estratégicamente relevantes. Esto tiene baja probabilidad de ocurrir en las actuales circunstancias, por no existir en la región las condiciones que demandan y legitiman tal suerte de intervención de la comunidad internacional.
- c. Intervenciones engendradas por el interés en garantizar el acceso a los recursos y, aunque no se contemplan en su factibilidad inmediata, componen la gama de las preocupaciones de la defensa de varios países suramericanos.³

En este sentido, América del Sur no parece hacer frente a las amenazas inmediatas a su seguridad que involucran a potencias extraregionales, aun cuando esa evaluación comparte elementos de relativización al considerarse perspectivas de mediano y largo plazo, dada la tendencia creciente de conflictos en disputa por el acceso a los recursos, y al considerar el entrelazamiento de preocupaciones secundarias, medioambientales y energéticas en sus respectivos entornos nacionales, regional y mundial.

Frente a este panorama se mezclan diversos factores y dinámicas internas y externas, provistas de diferentes componentes regionales de inseguridad, que caracterizan y otorgan el papel his-

2 VAZ, Alcides (2013). La integración de los países de América del Sur: los intereses nacionales y las perspectivas de una comunidad de seguridad regional. Brasilia: Prospectiva del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército brasileño (NEP_CEEEX), p. 30.

3 CELSO, Amorim (2014). “Tendencias en seguridad internacional”. Revista de la Escuela de Guerra Naval, v. 20, Nº 1, pp. 23, 24.

tóricamente desempeñado por iniciativas bilaterales, subregionales y regionales, enfocadas a promover la estabilidad regional, como el Pacto ABC, que es el tema de la siguiente sección.

2. EL ROL DE LAS INICIATIVAS BILATERALES Y SUBREGIONALES PARA LA ESTABILIDAD REGIONAL

La evaluación de la función y la importancia de las iniciativas bilaterales y subregionales para promover la estabilidad en América del Sur debe tomar en cuenta, primeramente, el contexto histórico en que se produjeron y los desafíos a los que intentaron responder. En el período examinado, el contexto político y económico de la región y su panorama estratégico experimentaron profundas transformaciones. Entre ellas, la más notable fue la superación de antagonismos gradualmente cimentados desde la primera mitad del siglo XIX, que implicó cuestiones principalmente geopolíticas que desembocaron en grandes conflictos. Otras situaciones de conflictividad permanecieron inactivas, pero fueron, de todos modos, determinantes para el panorama regional político y estratégico, como los casos de Chile-Argentina y Brasil-Argentina.

Prácticamente a lo largo de la primera mitad del siglo XX, la condición de estabilidad regional fue caudataria de decisiones y acciones de los Estados de América del Sur, ya que ningún país de la región estaba en una posición para ejercer una función apaciguadora y tampoco existían mecanismos regionales de diálogo político y mediación. Así, en un contexto regional marcado por patrones de concentración de poder, baja interdependencia entre países, niveles de incertidumbre y desconfianza alimentada por un fuerte sentido de la ambigüedad con respecto a los diseños políticos y estratégicos de los principales países a nivel regional, así como por la fuerte desarticulación política en este mismo plano, iniciativas como el Pacto ABC, a pesar de su fragilidad, representaron, si no el único, por lo menos la mejor posibilidad de aliviar la desconfianza y consolidar la paz.

Bastante sintomático de la desarticulación regional y de la casi ninguna propensión, por parte de los países de la región, por alistarse como facilitadores o mediadores en situaciones de conflicto con los países vecinos, es el hecho de que ninguno de ellos ha participado con tal propósito en tres grandes guerras en la región.⁴ Esto refleja un alto grado de autonomía de la dinámica del conflicto en la región, que condujo a la evolución y el resultado de situaciones potencialmente controvertidas y a sus propias guerras, exclusivamente a merced de la voluntad y la capacidad de sus protagonistas y la posible implicación de actores extraregionales.

4 En la Guerra del Pacífico, Argentina se mantuvo neutral y décadas después, fue la acción del Presidente Herbert Hoover que llevo a Chile y Perú a la firma del acuerdo de 1929, sobre el dominio de Arica y Tacna respectivamente. En la guerra del Chaco, apenas consumada la derrota boliviana, Argentina consideró las tratativas que llevaron al acuerdo de paz firmado en Buenos Aires en 1935. En la guerra de Paraguay, ningún país de la región tuvo algún papel relevante en el desenlace del conflicto.

En este escenario, brevemente esbozado, marcado por la falta de confianza mutua, una gran parte de la autonomía regional en la dinámica de la desarticulación de conflictos deriva de la importancia de iniciativas como el Pacto ABC y su sentido precursor con respecto a la acción colectiva a favor de la paz y la estabilidad en la región. A pesar de las ambigüedades y desconfianzas que marcaron su larga negociación, que finalmente terminó por sellar su ineficacia,⁵ dada la no ratificación de Argentina, el acuerdo tripartito fue emblemático. Esto último, en virtud del contexto, como una forma de movilización que se mostraría efectiva sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, cuando bilateralmente se revirtieron las hipótesis de conflicto y se instauraron los primeros instrumentos colectivos de preservación de la paz. Cabe recordar que estos se originan, primeramente, del plan Interamericano y, posteriormente, de América Latina, siendo mucho más reciente la gestación de instancias e instrumentos genuinamente suramericanos, como es sabido.

Sin lugar a dudas, la construcción gradual de plataformas institucionales para hacer frente a problemas de seguridad a nivel regional aporta confianza y contribuye a la promoción de la paz en una nueva versión. Con respecto al contexto de América Latina y América del Sur, en particular, las iniciativas bilaterales y subregionales no han tenido una importancia relevante. Por el contrario, se evidencia ampliamente que los avances regionales registrados desde la década de 1980 en el manejo de problemas de seguridad fueron secundarios, producto de iniciativas adoptadas por otros países de manera bilateral y en forma conjunta.

Una de las más importantes de estas iniciativas fue la acción del Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo de Contadora, que fue crucial para el resultado del conflicto Centroamericano y para el establecimiento del Grupo de Río, donde se celebró el diálogo político sobre seguridad regional desde su creación, en 1987, hasta la creación de nuevas instancias como el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en 2008. En esta misma línea se encuentran el proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil en la conclusión del Acuerdo de Cooperación Nuclear en 1980; y la solución de litigios de Itaipú-Corpus y los protocolos bilaterales de integración, que culminó con el establecimiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991.

Por otra parte, también se encuentra el proceso de acercamiento entre Argentina y Chile después de la crisis del canal Beagle en 1978, el que culminó con la solución de los conflictos de la frontera a través de la negociación y con una fuerte intensificación de vínculos económicos en la década de 1990, y, finalmente, la movilización de Argentina, Chile y Brasil, al lado de Estados Unidos, en el conflicto Perú-Ecuador en 1995. En este

5 HEINSFELD, John (2009). Las relaciones Brasil-Chile: el Pacto ABC de 1915. Actas de la Fortaleza del Simposio Nacional, ANPUH, p. 25. Disponible en <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S25.1436.pdf>. Se consultó el 26 de agosto de 2015.

último caso, los tres países fueron garantes de un protocolo bilateral firmado en 1942 por los países para la demarcación de la frontera.

Como lo demuestran los ejemplos anteriores, la construcción de mecanismos regionales para la paz y la seguridad estaba estrechamente ligada a lo bilateral o multilateral de las iniciativas, las cuales contribuyeron a la elaboración de los acuerdos de no agresión, como el Pacto ABC. Dicha instancia dio lugar a otros instrumentos colectivos de función similar como el Pacto de Bogotá, firmado en el contexto Interamericano; los acuerdos de cooperación en defensa que ahora albergan a un conjunto de acciones bilaterales; y en menor escala, el desarrollo de la confianza mutua, a la que representan una agenda de seguridad regional importante desde los años ochenta y el diálogo político regular como base para la cooperación regional multilateral, como la entablada dentro del marco de la Unión de Naciones Suramericanas y su Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

Aun así, la idea de un Tratado de no Agresión entre los países de América del Sur, no fue totalmente suplantada. Cabe recordar que, en 2009, Brasil y Perú propusieron una iniciativa para concluir un Tratado de No Agresión con todos los países suramericanos, en respuesta a la decisión del gobierno colombiano de celebrar el acuerdo de cooperación militar con Estados Unidos, ya que esto mantendría a militares en siete bases colombianas. En octubre de ese año, el presidente peruano, Alan García, presentó, en el contexto de UNASUR, una propuesta para el desarme en América del Sur, centrada en tres pilares: la firma de un acuerdo de paz y no agresión entre los países de América del Sur; la creación de una fuerza de paz de América del Sur; y la reducción sostenida del gasto en adquisición de armamentos en la región. La propuesta fue objeto de varias consultas bilaterales y del apoyo de Brasil, Chile y Ecuador. Como la propuesta fue el resultado del acuerdo entre Colombia y Estados Unidos, tuvo resistencia en el propio Congreso colombiano, con la posterior aclaración de los términos de la presencia militar norteamericana en ese país, como consecuencia la idea de un pacto de no agresión gradualmente perdió impulso.

En este sentido, existe un conjunto de compromisos regionales, aunque parciales, que también buscan responder a la finalidad de prevenir actos de agresión, cuyo punto de partida es el Tratado Americano de Arreglo Pacífico (Pacto de Bogotá) de 1948, celebrado en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) según la lógica de la seguridad colectiva que presidió la creación de ese organismo. Este es el instrumento más completo en cuanto al número de partes que implica el eventual compromiso de dirimir controversias por medios pacíficos.

De todos modos, si se considera a todos los países de América del Sur, el Pacto de Bogotá contiene importantes limitaciones. Guyana y Surinam no firmaron, mientras que Argentina y Venezuela no lo ratificaron; solo Brasil y Uruguay han firmado y ratificado sin

interponer reservas. Por último, Colombia lo denunció en 2012 en reacción a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia a favor de Nicaragua en un litigio sobre límites en el mar Caribe. De este modo, cinco países de América del Sur están hoy fuera de este Tratado, lo que en parte explica la propuesta anteriormente mencionada de Brasil y Perú sobre un acuerdo de no agresión para todos los países suramericanos.

En el plano subregional, la Carta Andina para la Paz y Seguridad y Control de Gastos destinados a la defensa externa, celebrado en el año 2002, tuvo como uno de sus principales objetivos establecer una zona de paz en la Comunidad Andina. Un hito importante, ya que la integran Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, países que en circunstancias y tiempos diferentes han tenido conflictos con algunos de sus vecinos. Por supuesto, la salida del bloque de Venezuela introdujo un componente de debilidad al bloque y a su disposición alrededor de ese objetivo.

De igual forma, y a pesar de los inconvenientes enfrentados desde aquel instrumento, no se debe olvidar la importancia de haber logrado establecer las bases de una política común de seguridad con miras a la construcción y consolidación de una zona de paz en el contexto andino. Lo anterior, amparado en la promoción de la seguridad, limitación de gastos militares, fomento de la confianza, prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de drogas, armas pequeñas y, por último, la conformación de una Red Andina de Seguridad, aún incipiente. De hecho, esta ha sido hasta la fecha la única iniciativa directamente asociada a un mecanismo de integración subregional. En general, las agendas de la integración regional se han volcado en la dimensión económico-comercial y, secundariamente, en temas económicos, manteniendo las cuestiones de seguridad distanciadas, en cierta medida, de los mecanismos de integración regional.

En el ámbito del MERCOSUR, por ejemplo y a diferencia de la Comunidad Andina, no se han formado las estructuras apropiadas para el tratamiento de los problemas de seguridad y defensa, habiendo sido las mismas ideas recogidas parcialmente en el marco de las reuniones de ministros de Interior y de Justicia, que es la cooperación judicial y policial. La cooperación en defensa se mantendrá al margen de las instancias del MERCOSUR, a pesar de que existe amplio reconocimiento de que el avance de la integración económica proporciona un contexto muy favorable para profundizar la cooperación en seguridad y defensa, la cual contribuye directamente a la superación de la rivalidad y por consecuencia a la estabilidad regional.

La entrada muy limitada de temas de seguridad en las agendas de los mecanismos sub-regionales de integración, la falta de temas de defensa, así como el retraso de la construcción de diálogo político de América del Sur para la cooperación en defensa,

han contribuido decisivamente para confirmar una característica de la cooperación regional en defensa: el hecho que la cooperación se da preferentemente a nivel bilateral. De hecho, la cooperación en defensa es principalmente bilateral no solo en América Latina, sino que a nivel mundial.

La vasta red de instrumentos bilaterales y las formas de cooperación en seguridad y defensa proporcionan las bases y los medios para construir un conjunto potente de medidas de confianza que, en sí mismas, tienen una dimensión propia y de gran importancia como acción regional para promover la seguridad y la paz, que finalmente se traten en los foros regionales, ideas propias y genuinamente suramericanas que abriguen estos esfuerzos colectivos.

De hecho, en el año 2000 surgieron los primeros foros de América del Sur orientados a tal fin, como el primer encuentro suramericano de ministros de Defensa y posteriormente con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la esfera de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). En este contexto, el hito más relevante fue la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en diciembre de 2008.

El limitado alcance de las recientes iniciativas en los campos de seguridad y defensa relacionadas con órganos regionales, llevó a la declinación final de la cooperación, como se indicó anteriormente, en las iniciativas bilaterales en campos militares, judiciales, de policía y de inteligencia. Sin embargo, es posible decir que los mecanismos de integración regional tuvieron un papel decisivo para contribuir al desmantelamiento de la posibilidad de conflicto, para construir confianza y un ambiente regional más previsible y, por lo tanto, estable, pero no han proporcionado acciones convergentes y menos aún comunes para enfrentar los retos de seguridad que amenazan la región.

De todos modos, uno de los principales logros en relación con las instituciones regionales fue que albergaban un diálogo político fructífero en la promoción de medidas de fomento de la confianza. El tema fue tratado inicialmente en el marco del Grupo de Río y posteriormente en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), demarcando un área de vital importancia para la paz en la región, en plena consonancia con la naturaleza de los acuerdos de no agresión como el Pacto ABC, como se revisará a continuación.

El amplio repertorio de medidas regionales para promover la confianza contrasta con lo ya señalado sobre las incipientes agendas de los organismos de integración regional y cooperación en materia de seguridad y defensa. Fueron tales medidas el primer objetivo manifiesto de los esfuerzos de mayor alcance, en torno a los cuales se constituyó no solamente una agenda, sino que un genuino sentido de acción colectiva a favor de la paz

y estabilidad en la región, con clara incidencia sobre la reconfiguración del panorama político y estratégico regional.

Es oportuno observar, en este sentido, el preponderante rol que jugaron Argentina, Brasil y Chile en la promoción de tal agenda, precisamente porque eran ellos mismos los protagonistas de la distensión que comenzó en ejes bilaterales en materia de seguridad y que marcó al subcontinente suramericano desde los años ochenta, dando lugar a las iniciativas de integración regional, creadas o reavivadas en la década de los noventa. De hecho, los mismos países del Pacto ABC fueron los principales arquitectos del proceso de desmantelamiento de posibilidades de conflicto e impulsores del diálogo regional sobre medidas de confianza en los ochenta y noventa, quienes sumaron decididamente a los otros países del Cono Sur y entorno andino.

Cabe señalar que las actuales negociaciones en curso del Consejo de Defensa Suramericano sobre la aplicación de confianza (CDS, 2010), guardan una fuerte correspondencia con el propósito último del Pacto ABC, particularmente en lo relativo a los cuatro compromisos básicos relacionados con las garantías de paz. El primero se refiere expresamente a la prohibición del empleo o amenaza de uso de cualquier forma de agresión militar, amenazas a la estabilidad, la soberanía y la integridad territorial de cualquier país en el contexto regional. La segunda hace alusión a la garantía de América del Sur como una zona libre de armas nucleares y el uso para fines pacíficos, solamente, de la tecnología nuclear. En tanto, el tercer compromiso está sujeto a acuerdos de cooperación en defensa alineado con los principios del derecho internacional y asegura el uso de acuerdos de cooperación en el área de defensa contra la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los Estados miembros de UNASUR.

El conjunto de las cuatro garantías conforma en sí mismo un genuino régimen de no agresión de alcance suramericano, que, siendo eficaz, llena una brecha política importante dejada por instrumentos anteriores tales como el Pacto de Bogotá, conforme a lo indicado anteriormente, por el propio Pacto ABC. Independientemente de la forma cómo asuma el compromiso regional con respecto a la no agresión, sea un tratado, como el propuesto por Brasil y Perú en el 2009, o un sistema de garantía en el marco de medidas de confianza acordadas multilateralmente en el CDS, existe claramente la posibilidad de alcanzar importantes avances políticos en la construcción de un marco jurídico para la promoción de la paz y la seguridad en el contexto de América del Sur.⁶

6 SAINT_PIERRE, Héctor; PALACIOS, Jr. (2014). "Las medidas de confianza en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS): Análisis de la defensa, gasto (2009-2012)". *Revista de política internacional*, 57 (1), pp. 22-39

3. PERSPECTIVAS BRASILEÑAS SOBRE COOPERACIÓN EN DEFENSA, COMO UN VECTOR DE ESTABILIDAD REGIONAL

Con la promulgación de la segunda versión de la Política de Defensa Nacional en el 2005 y, más evidentemente, con la Estrategia de Defensa Nacional de diciembre de 2008, Brasil consolidó a Sudamérica y el Atlántico Sur como referentes prioritarios en el campo de la defensa. Este movimiento era congruente, aunque un poco tardío, con el giro suramericano de la política exterior del país, que tuvo como énfasis la integración regional impulsada junto con Argentina a partir de mediados de la década de 1980. Esta evolucionó con la creación del MERCOSUR en 1991 y con la vocación de apertura hacia otros países de la región, culminando con la realización de la primera reunión de los presidentes de los Estados de América del Sur en Brasil el año 2000. Es importante recordar que, premeditadamente, esta reunión sin precedentes abdicó la agenda de seguridad y defensa, en el entendimiento de que aún no estaban dadas las condiciones para la articulación de la agenda o para un sentido programático en el que participara el conjunto de países.

Aun así, la priorización de América del Sur en la política de defensa de Brasil fue una decisión que no encontró resistencias políticas significativas ni en el medio militar ni en los sectores civiles encargados de la formulación de la segunda versión de la Política de Defensa del país. De este modo, el texto de 2005⁷ estableció, entre los objetivos de la defensa nacional, la promoción de la estabilidad regional; en el capítulo 3, punto 3.1, introdujo el concepto de entorno estratégico, definiendo además el del propio subcontinente y proyectándolo para el Atlántico Sur, a la costa de los países limítrofes en África, identificando simultáneamente los procesos que contribuyen a reducir la posibilidad de conflicto en el entorno mismo y relacionando la promoción de la seguridad en este espacio a los intereses y necesidades del desarrollo regional. Este vínculo se incorporó y enfatizó posteriormente en la Estrategia de Defensa Nacional de 2008 (Ministerio de Defensa de 2008) y, desde entonces, se estableció como el vector fundamental del enfoque brasileño de cooperación en defensa que se promoverá con los países de Sudamérica.

Sin embargo, la prioridad reconocida a América del Sur como una parte esencial del entorno estratégico brasileño no trajo consigo inmediatamente la elaboración de una agenda de carácter prospectivo para intensificar y profundizar la cooperación militar que mantenía con los países del Cono Sur, en particular, y con los otros países de América del Sur en escalas bien diferenciadas. Dos motivos de explicación se encontraron. En primer lugar, a pesar del énfasis que se había dado a América del Sur en la política externa brasileña, acentuada a partir de 2003 en el gobierno de Luis Ignacio Lula da Silva, en ese

7 MINISTERIO DE DEFENSA (2005). Política de Defensa Nacional. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Se consultó el 14 de septiembre de 2015.

período el foco brasileño del sector defensa estuvo dirigido principalmente a asuntos internos. En este contexto, se centró en la organización y consolidación del Ministerio de Defensa, lo que implicaba la reubicación de los órganos internos, sobre todo de sus propias Fuerzas Armadas en el nuevo entorno institucional; el fortalecimiento gradual de los mecanismos de control civil del sector defensa; y, por supuesto, las cuestiones presupuestarias. El énfasis en temas institucionales y presupuestarios dejó un espacio reducido para acciones a nivel internacional, inclusive en el ámbito regional.

Solo con el advenimiento de la Estrategia de Defensa Nacional a fines de 2008, los objetivos y prioridades enunciados en la política de defensa vuelven a encontrar correspondencia más clara con las directrices generales y específicas, según cada fuerza. Pero, incluso en este, que es considerado como el documento público más detallado, de tenor político, del sector defensa en Brasil, la dimensión internacional parece muy limitada. De hecho, del conjunto de 23 directrices establecidas por la Estrategia Nacional de Defensa,⁸ solo 2 (Nº 18: estimular la integración de América del Sur; Nº 22: capacitar la industria de defensa para ganar autonomía con tecnologías esenciales para la defensa) se refieren a la región. En ambos, la integración de las bases industriales de defensa representa el vector principal para la cooperación junto a la promoción de cooperación militar regional a través del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.

Paradójicamente, la directriz establece como prioridad la región amazónica, naturalmente centrada en la defensa de la Amazonía brasileña, pero no hace referencia a la cooperación con los países vecinos en aquel espacio para repudiar *“tentativas de tutelas de las decisiones sobre la conservación, el desarrollo y la defensa de la Amazonía”* o el debilitamiento de la soberanía brasileña sobre ese espacio.

La baja focalización en la cooperación regional de los documentos de la defensa brasileña radica en un conjunto de factores propios de la transición que el sector atravesaba cuando se elaboraron, de los cuales se pueden mencionar:

- I) La prevalencia de preocupaciones inherentes a la planificación, organización y modernización, así como el fortalecimiento del aparato militar, sobre todo para enfrentar las vulnerabilidades del país con respecto a la defensa.
- II) La comunicación y la legitimación de los intereses de la defensa en el ambiente político y social, frente a los intereses y necesidades de los demás sectores de las políticas públicas, traducidos en el énfasis de la promoción de una cultura de defensa en el país.

8 MINISTERIO DE DEFENSA (2008). Estrategia de defensa nacional, en: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategiadefesa_nacional_portugues.pdf. Se consultó el 14 de septiembre de 2015.

- III) La necesidad de reafirmación del *ethos* militar frente a las necesidades en sentido estricto.
- IV) La comunicación de las posibilidades, peculiaridades y las consiguientes limitaciones de las Fuerzas Armadas para hacer frente a los múltiples retos y exigencias de seguridad en el plan nacional.
- V) La comunicación de las funciones y contribuciones de las Fuerzas Armadas para el desarrollo del país.

Estos temas no estuvieron ajenos a las preocupaciones de la defensa, tal como eran percibidos y comunicados desde la perspectiva militar, y reflejados en los documentos públicos que expresaron los principales desafíos que se consideraron para el sector en el plano político nacional. En tal sentido, la cooperación regional terminó ocupando un espacio residual en la concepción normativa de la defensa, tal como ocurre con su propia agenda. Eso no significa que la cooperación regional sea deseable o necesaria, pero en el contexto de la reorganización del sector defensa, la construcción del sustrato institucional, su afirmación y legitimación en los sectores operativos de la propia sociedad no aparece como prioritaria en lo inmediato.

Lo anterior parece no privar al país de presentar una propuesta osada, en la que se tiende a la construcción del sustrato institucional de alcance regional⁹ en el campo de la defensa, como lo fue la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) a finales de 2008.

De todos modos, la baja cooperación en defensa que se plasma en sus documentos básicos sigue inalterada. Esta condición se modifica gradualmente en asociación a dos dinámicas paralelas. La primera se basa en las oportunidades políticas derivadas de la condición de oferente de cooperación, en particular en el campo de la defensa, que el país goza de cara a sus vecinos. Esta dimensión está construida de acuerdo a la intensificación del diálogo político y los contactos a diferentes niveles, así como en el repertorio de la cooperación militar bilateral, celebrado con otros países de América del Sur y cuyas pautas se definen paulatinamente de modo creciente y, cada vez más, en torno a estas exigencias y según las posibles respuestas de la parte brasileña.

La segunda proviene del interés brasileño en la exploración de sinergias con los países de la región, para el logro de objetivos relativos a la rearticulación de la industria de

9 FUCILE, Alexandre (2014). "El Brasil y América del Sur: (re)pensar en seguridad y defensa en la región". Revista de estudios de la defensa, vol. 1, N° 1, pp. 112-146.

defensa y de proyectos tecnológicos, que, a su vez, impulsan el diseño de la expansión política con márgenes de autonomía estratégica en el país y en toda la región. Sin embargo, en ambas dimensiones, el componente de la asimetría aparece establecido con la posibilidad de construir y densificar las agendas, como en el primer caso, que ahora ha delimitado su propio alcance de cooperación sobre la base de la oferta, tanto restringida como desigual, de recursos humanos, materiales y tecnología, de parte a parte.

De todos modos, se observa la existencia de un marco normativo y político que recoge la cooperación regional como un objetivo del diálogo político, en el plano bilateral y multilateral, así como acciones tradicionales de la cooperación militar en nuevos frentes y modalidades, como el fortalecimiento y articulación de la base industrial de defensa y como participación en operaciones de paz.

Otro elemento para la adecuada contextualización de la perspectiva brasileña sobre la cooperación en defensa, particularmente con sus vecinos en el Cono Sur, de naturaleza esencialmente política, es la relativización de la importancia de la propia subregión en el panorama estratégico. Aun cuando esta importancia se mantenga, se debe reconocer que los avances asociados, tanto de las injerencias internas como a nivel regional, han sido un reconocimiento del Cono Sur como un espacio determinante de la condición de estabilidad regional. Esto en virtud de que congrega a las dos mayores economías y a tres actores importantes en el plano estratégico militar, los cuales tuvieron que afrontar una nueva realidad, en la que la dinámica de la inseguridad del medioambiente andino-amazónico se impuso regionalmente, trayendo consigo agendas y actores que difieren significativamente de aquella observada en el Cono Sur y más aún de aquella en torno de la cual Argentina, Brasil y Chile se movilizaron en el proceso de eliminar la posibilidad de conflicto, de cambio al *status-quo* y de percepciones mutuas.

El éxito de esta empresa contribuyó al cambio de foco y prioridades hacia otros espacios y temáticas. En el caso de Brasil, el Amazonas pasó a ocupar el primer plano, convirtiéndose, junto al Atlántico Sur, en prioridad de la política de defensa. Al mismo tiempo, se ha producido una valorización creciente de la cooperación con Perú y Colombia, dado los desafíos presentes en espacios de frontera asociados con el tráfico ilícito de drogas y la presencia y rol de las Fuerzas Armadas en esos espacios de seguridad como componente inevitable. En el caso colombiano se acrecienta el componente de conflicto interno y el espectro de su desbordamiento. Por último, hay que destacar también la trayectoria económica que condujo al creciente acercamiento con Brasil en el campo del comercio, lo que es notable en ambos casos, especialmente en Perú en relación a las inversiones en proyectos de infraestructura de transporte y energía.

Desde la óptica brasileña, a partir de la década del 2000, hubo una “suramericanización” de su presencia regional, otrora definida substancialmente en el Cono Sur. Es en este contexto en el que se debe entender la cooperación con sus socios del cono sur, Argentina y Chile en particular, como legado del Pacto ABC. La importancia que atribuye Brasil a la cooperación con estos dos países en el campo de la defensa no está dada solamente por el reconocimiento del peso de sus socios, sino que proviene también de la necesidad de sus intereses y objetivos.

Con Argentina, Brasil mantiene un activo programa de cooperación en defensa en sus formas tradicionales, pero que está amoldada políticamente por intereses que se proyectan en la agenda de seguridad internacional. Ambos países, para estar en posesión de la tecnología nuclear, comparten posiciones y responsabilidades en materia de no proliferación y el uso pacífico de la misma. Hay también un fuerte interés respecto a la promoción de la seguridad en el Atlántico Sur, de forma coordinada con los socios de la costa africana y en regímenes como los de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS), además de la preocupación común por la presencia militar en el Atlántico Sur de potencias extraregionales.

El programa actual de cooperación en defensa cubre temas como la cooperación en el Atlántico Sur y en la Antártica, en ciencia, tecnología, productos de defensa y en la formación y capacitación para la defensa. Además, en operaciones de mantenimiento de la paz, ejercicios combinados, cursos de defensa cibernética, temas de interés para el Consejo de Defensa de Suramericano, gestión de desastres naturales, elaboración de doctrina combinada y de intercambio de información sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo de acciones de defensa civil. En relación a las respectivas capacidades en el campo aeroespacial, permanecen abierta las posibilidades de cooperación a favor de proyectos como el avión de entrenamiento, bajo discusión en el contexto de la UNASUR.

Con Chile, la cooperación en defensa se amplió a partir de la celebración del acuerdo sobre cooperación en defensa firmado en 2007 y que entró en vigor el 2010. Este tiene como foco, entre otros elementos, la investigación y desarrollo, apoyo logístico, obtención y adquisición de equipos y servicios, el intercambio de conocimientos y experiencias operacionales y ejercicios, intercambio de conocimientos y experiencias en el uso de equipo militar nacionales y extranjeros, y la capacitación en el área de operaciones de paz. También incluye la pauta bilateral la defensa cibernética, catalogación, doctrinas conjuntas, cooperación espacial, monitoreo ambiental y meteorológica, y el desarrollo tecnológico e industrial. Un tema de especial relevancia es la Antártica. La asociación con Chile así como la ayuda prestada después del incendio fueron indispensables para que Brasil reanudara las actividades en ese continente y pudiera continuar realizando nuevos experimentos.

En ambos casos, existe una clara tendencia a incrementar la cooperación bilateral en defensa, ya que es posible generar sinergias claras para trabajar conjuntamente, como es el caso de la cooperación en la Antártica, ciberseguridad, proyectos tecnológicos de defensa, operaciones de mantenimiento de la paz, apoyo en desastres naturales, elaboración de doctrina combinada y el intercambio de información sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo de acciones de defensa civil, entre otros. Asimismo, es importante tener en consideración que la coordinación y cooperación entre Argentina, Brasil y Chile son de importancia fundamental para la construcción gradual de una visión regional común de defensa, razón por la cual la cooperación en el marco del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR ha recibido prioridad en sus respectivas agendas. En ese sentido, y a pesar de los factores que hacen relativa la centralidad del Cono Sur en la configuración del paisaje político y estratégico en el plano de la defensa en perspectiva regional, la coordinación de esfuerzos en materia de defensa entre Argentina, Brasil y Chile tendrá repercusiones importantes en el plano regional por su significado político, dadas sus implicaciones en la construcción de una identidad regional y en el desarrollo de los recursos y capacidades necesarias para la elevación de los niveles de seguridad y defensa en la región.

CONSIDERACIONES FINALES

En consecuencia, y a pesar de la separación histórica y de la naturaleza distinta de los retos de seguridad en el Pacto ABC, cabe subrayar la importancia y el sentido, al menos, paradigmático y precursor del mismo con respecto a los desafíos de la estabilidad regional. Como ha sido posible observar, la lógica históricamente preponderante de los diferentes hechos estratégicos bilaterales fue el equilibrio de poder. El Pacto ABC representa un esfuerzo por introducir una lógica distinta, más cerca de lo que podría considerarse un emprendimiento conjunto, que no debe confundirse con la lógica de las alianzas tradicionales ni con lo que sería la lógica de la seguridad colectiva que se plasmó en los arreglos de seguridad a lo largo del siglo XX. Instaron al diálogo y solución negociada de los conflictos como fundamento del anhelado pacifismo entre tres destacados protagonistas regionales.

Aunque limitada en su alcance y carente de cualquier sentido intrínsecamente paradigmático, y a pesar de no haber entrado en vigor, el Pacto ABC fue ejemplo, tanto por las circunstancias que llevaron a su firma como por aquellas que dilataron su no vigencia, de la tensión recurrente. Por un lado, la desconfianza nutrida por las opiniones disonantes sobre los planes estratégicos a nivel regional y, por otro lado, la resultante necesidad de prevenir o contener procesos que podrían conducir a la guerra. La inconveniencia moral de la guerra entre los tres países se ha mantenido como un factor importante de la orientación de sus políticas bilaterales y planes subregionales, habiendo avanzado desde en-

tonces. Décadas más tarde, dichos elementos se traducirían en los conceptos de *sentido de comunidad* y la *comunidad de seguridad* formulada por Karl Deutsch. En este sentido, la dinámica interna dictada, principalmente, por la desconfianza y la lógica del equilibrio de poder ofrece un espacio para las ideas y la elaboración de patrones de interacción cooperativa en favor de la instauración y consolidación de la paz como un elemento definitorio de la situación regional. Este camino y esta condición, aún por consolidar en su totalidad en el plan americano, ya se han cumplido en el Cono Sur mediante Argentina, Brasil y Chile para superar el antagonismo y construir niveles de confianza sin precedentes.

Por lo tanto, en la actualidad, América del Sur puede caracterizarse como una comunidad de seguridad, no consolidada, pero ascendente. En esta etapa se enfrentan retos importantes, aún con importantes desafíos a la estabilidad cada vez más asociada a la relación entre problemas de capacidades limitadas, incluyendo la defensa, por un lado, y, por otro, la creciente necesidad de responder a los retos de seguridad, en su mayoría transnacionales, pero mancomunados con graves problemas económicos y sociales, alimentando altos niveles de violencia interna.

En ese sentido, el concepto de paz adquiere nuevos significados. No se define solo por la ausencia de guerra entre Estados o de conflictos relacionados con la insurgencia. Se asocia cada vez más a la contención y eventual eliminación de la violencia, la que resulta de las "interfaces" de la delincuencia organizada transnacional con la vulnerabilidad de la seguridad política, económica y social, limitadas en su capacidad para prevenir, resolver conflictos y enfrentarse, en última instancia, con perspectivas de éxito.

Para concluir, a lo largo de un siglo, el reto de la paz en América Latina asumió connotaciones diferentes de aquellas a las que se intentaron responder inicialmente a través de pactos de no agresión. Estas todavía tienen justificación, sobre todo cuando se constata una importante brecha en cuanto a la construcción del marco normativo de defensa a nivel regional. Sin embargo, este mismo marco se ve instado a responder también a las realidades que la compleja relación entre defensa y seguridad se pone en cuestión, donde la paz pasa a tener otros contrapuntos, además de la guerra en sí. En este escenario, la acción concertada, en el plano de la defensa, de los actores de importancia regional, tales como Argentina, Brasil y Chile, pierde ahora significado y relevancia como deseable y necesaria, por lo que estos países deben asumir nuevos retos en el marco de esquemas a favor de la estabilidad en toda la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CELSO, Amorim (2014). "Tendencias en seguridad internacional". Revista de la Escuela de Guerra Naval, v. 20, N° 1, pp. 13-26.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (2010). Medidas de promoción de procedimientos para la aplicación de la confianza y seguridad. Disponible en: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PROCEDIMIENTOS_MEDIDAS_DE_CONFIANZA_Y_SEGURIDAD.pdf.

FUCCILE, Alexandre (2014). "El Brasil y América del Sur: (re) pensar en seguridad y defensa en la región". Revista de estudios de la defensa, vol. 1, N° 1, pp. 112-146.

SOUZA, Antônio Augusto Vianna (2008). *Conflictos en América del Sur*.

LARRAÍN, Jorge (2001). *Identidad chilena*. Colección Escafandra. Santiago de Chile: ed. LOM.

HEINSFELD, John (2009). Las relaciones Brasil-Chile: el Pacto ABC de 1915. Actas de la Fortaleza de Simposio Nacional, ANPUH, 25. Disponible en: <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S25.1436.pdf>.

MINISTERIO DE DEFENSA (2005). Política de defensa nacional. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm.

MINISTERIO DE DEFENSA (2008). Estrategia de defensa nacional Disponible en: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategiadefesa_nacional_portugues.pdf.

OLIVEIRA, Lucas; CEPIK, Marco; BASHA, Pedro . El pré-sal y la seguridad del Atlántico Sur: defensa en profundidad y el papel de la integración de América del Sur. Revista de la Escuela de Guerra Naval, v. 20, N° 1, pp. 139-164.

SAINT_PIERRE, Héctor; Jr. PALACIOS (2014). "Las medidas de confianza en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS): Análisis de la defensa, gasto (2009-2012)". Revista de política internacional, 57 (1), pp. 22-39

TIBILETTI, Luis (2014). "Identidades estratégicas de los países de la UNASUR y su impacto en la búsqueda de una identidad de defensa suramericana". Revista de estudios de defensa, vol. 1, N° 1, pp. 13-37.

VAZ, Alcides C. (2013). La integración de los países de América del Sur: los intereses nacionales y las perspectivas de una comunidad de seguridad regional. Brasilia: Prospectiva del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército brasileño (NEP_CEEEX), p. 30.

<http://www.Defesa.gov.br/noticias/16301-Brasil-e-Argentina-realizam-reunioes-de-Cooperacao-na-Area-de-Defesa>

<http://www.Defesa.gov.br/index.php/noticias/13667-parceira-Vai-alavancar-industria-de-Defesa-no-Brasil-e-no-Chile>

<http://www.Defesanet.com.br/al/noticia/16586/Brasil-Chile---Cooperacao-na-Cruz-del-sur--blindados-e-submarinos/>.

BRASIL Y EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO: UN PROCESO PENDIENTE

Alexandre Fuccille*

1. INTRODUCCIÓN

En el período de la post Guerra Fría, América del Sur ha intentado hacer nuevos ajustes en las más variadas áreas de seguridad y defensa. En una región tradicionalmente marcada por una baja cooperación institucional en los más diferentes campos, llama la atención la rapidez con que se aspira a instituir nuevos cánones en lo referente a la temática descrita.

Fundamentalmente, se percibe un esfuerzo que pretende significar el cambio de una medida anticuada de seguridad colectiva hacia un modelo más dinámico de seguridad cooperativa, sin embargo de relieves aún inciertos y cuyo resultado final sigue en proceso.

En este sentido, un conjunto de cuestiones permanece todavía en interrogantes: ¿qué hemos presenciado en América del Sur; una corrida armamentista o reequipamiento?, ¿los históricos contenciosos fronterizos han sido superados?, ¿los espacios e identidades nacionales son respetados recíprocamente?, ¿cómo se pueden evitar los desequilibrios y las asimetrías donde la economía/PIB –así como los gastos en el área de defensa– solo en Brasil representan más de la mitad de todos los otros países del subcontinente sumados?, ¿se puede discurrir, definitivamente, referente a la superación de la dicotomía Pacífico (arco de inestabilidad/CAN) versus Atlántico (arco de estabilidad/Mercosur)?, ¿cómo la cuestión amazónica se presenta en la actualidad?, ¿el riesgo de balcanización de países de la región es cosa del pasado?, ¿la “Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur” es una realidad efectiva?, ¿la tutela estratégica norteamericana ha sido refrenada?, ¿el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) ha correspondido a las expectativas que en él se depositan?, ¿los días están contados para los ajustes basados en el principio de la seguridad colectiva para la región? Estas y otras interrogantes suscitan un prometedor debate que debe ser enfrentado.

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Campinas. Actualmente es profesor de la UNESP (Universidad Estatal Paulista) y presidente de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa (ABED). fuccille@hotmail.com

2. EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO/CDS COMO UN PUNTO DE INFLEXIÓN

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS), creado a fines de 2008, se presenta como una innovación histórica en una región donde, si bien podemos afirmar que en el pasado se caracterizó por importantes conflictos y disputas por liderazgo en el plan subregional, a pesar de haber desarrollado considerables adelantos en las últimas décadas, no es posible afirmar que estamos en otro opuesto de la cooperación, que sería la integración con marcados elementos de supranacionalidad. En ese medio de camino, el CDS parece destacarse en mayor medida como una instancia de cooperación, donde la coordinación de políticas en temas relativos a su área parece ser el conductor de la asociación de los países suramericanos.

Visto como un verdadero punto de inflexión referente a la clásica idea de seguridad colectiva heredada de la Guerra Fría, bajo el liderazgo norteamericano, el CDS aparece como una admirable iniciativa en una región tradicionalmente marcada por una baja autonomía y acumulo en materias relacionadas a la temática de defensa. Sin embargo, desde su creación hasta su pleno funcionamiento, la construcción y consolidación de este ajuste institucional ubicado en el interior de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) no ha ocurrido ordenadamente, sino que con descompás, contradicciones, zonas escusas de actuación y déficits de conducción democrática en muchos de los temas que se propone tratar.

El final de la Guerra Fría, la intensificación del proceso de globalización y lo que se acordó nombrar como “nuevas amenazas” (normalmente vía actores no estatales) evidenciaron la crisis de un modelo de seguridad hemisférico (o panamericano) que presentaba problemas desde hace mucho tiempo. La creciente erosión de la legitimidad del modelo de seguridad colectiva del período anterior es confirmada en, por ejemplo, la poca efectividad del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Junta Interamericana de Defensa (JID) y hasta la propia Organización de Estados Americanos (OEA). Lo anterior, combinado a una creciente ausencia de interés de EE.UU. en la región, así como nuevas prioridades por parte del Departamento de Estado estadounidense pos 11 de septiembre de 2001, acabaron por consolidar un imaginario en América del Sur de un espacio geográfico posible y pasible de desarrollar políticas más independientes, advenidas de un mayor margen de autonomía.

En el presente siglo se ha instaurado una situación completamente distinta de la que tuvimos por décadas, producto de la emergencia de gobiernos nacionales progresistas y/o a la izquierda en la región –aunque de diferentes matices y caracterizados por una heterogeneidad que no se puede desconsiderar–, importantes alteraciones en la

agenda internacional pos septiembre de 2001, crecientes reveses en los más diversos campos y una declinación relativa norteamericana en el sistema internacional, así como por la salida del estado de hibernación en que quedó el “oso ruso” a lo largo de 1990 y el espectacular crecimiento chino.

Ya a mediados del año 2000, en la I Cumbre Suramericana realizada en agosto/septiembre en Brasilia por iniciativa, en aquel entonces, presidente Fernando Henrique Cardoso, empezó a delinarse la necesidad de una mayor intensificación de las relaciones de los países de la región. Si geografía es destino, como se dice en geopolítica, entonces Brasil y sus vecinos parecían estar despertando de un largo período de letargia e inacción, conscientes de la necesidad de acuerdo para una agenda común de oportunidades y desafíos. De este modo, en el naciente siglo XXI las reuniones se vuelven más rutinarias y nuevos ajustes institucionales son pensados e implementados.

A la vez, la toma de posesión del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en enero de 2003, traería importantes cambios no solo internos sino que también externos, producto de la dimensión adquirida como de un mayor *player* regional y en base a sus propias dimensiones físicas, políticas, económicas y militares.¹ Particularmente, la institución del CDS, pensado y entendido como *conditio sine qua non* a la construcción de una vigorosa comunidad de seguridad o, aun, para la transformación del Complejo Regional de Seguridad –como proponen Buzan y Wæver²– hacia un modelo centrado, empezó a conducir muchas de las reflexiones y estudios que abarcan esta temática.³

En primera instancia, conviene destacar que, entre la presentación de la propuesta que se inició con diálogos bilaterales entre bastidores a lo largo de 2006-2007,⁴ y la exposición pública y posterior aprobación del CDS en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, en diciembre de 2008, diversas fueron las articulaciones para superar las diferencias de forma y contenido entre sus 12

-
- 1 Corroborando estos elementos, el recuerdo de que muchas naciones suramericanas son más pequeñas geográficamente que muchas Entidades Federativas brasileñas (e.g., si el Estado de Amazonas fuera un país sería el 3º más grande de América del Sur – seguido de Brasil y Argentina), menos poblados (e.g., el Estado de Minas Gerais cuenta con una población mayor que Bolivia, Paraguay y Uruguay sumados), de menor peso económico (e.g., si el Estado de São Paulo fuera un país sería la 2º mayor economía del subcontinente, perdiendo solamente para el propio Brasil), entre otros puntos, no permiten evitar que se provoque un malestar entre sus vecinos.
 - 2 Para estos la estructura de seguridad internacional formada por la superpotencia Estados Unidos de América, cuatro grandes potencias (Unión Europea, China, Japón y Rusia) –a este ajuste se ha denominado de 1 + 4 –, más las potencias regionales (que se pueden presentar en el interior del CRS conformado en términos unipolar, bipolar o multipolar). Cf. BUZAN y WÆVER, 2003, pp. 27-39.
 - 3 Más discusión acerca de los CRSs y sobre América del Sur se puede encontrar en FUCILLE y REZENDE, 2013.
 - 4 Para una cronología de creación del CDS y disputas envolviendo su institución, ver MEDEIROS FILHO, 2010 (http://www.brasa.org/_sitemason/files/fLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf; acceso el 13 jun. 2015); Carvalho, 2009; y Teixeira, 2011. Para un balance mayor, cf. PAGLIARI, 2010.

miembros, así como para sepultar la idea de que tal instrumento pretendía consolidar la hegemonía brasileña en la región. Incluso, desde su inicio, el CDS ha sido pensado e idealizado como *locus* de concertación e interlocución entre sus integrantes, capaz de fomentar el intercambio en los campos de seguridad y defensa, cuyas determinaciones solo son válidas si son acordadas por consenso y con previsión de, al menos, un encuentro anual ordinario entre sus ministros de Defensa.

Sin embargo, cuando se analiza la cronología de los temas que componían la agenda prioritaria (y también la no prioritaria) que sería discutida en este esfuerzo integrador suramericano, no existía ninguna mención a la temática seguridad y defensa, solo de forma marginal. Cabe preguntarse entonces ¿qué habrá cambiado para que el tema haya adquirido tal protagonismo?

Para algunos participantes de este proceso, dentro de los fundamentos para acelerar la conformación de este ajuste –por lo menos desde el punto de vista brasileño– se encontraban los siguientes:

- 1) La posibilidad de desborde de las llamadas “nuevas amenazas” a otros países, como el narcotráfico colombiano para Brasil y la contienda entre Colombia, Ecuador y Venezuela por la muerte de Raúl Reyes.
- 2) Los conflictos subregionales como los contenciosos que involucran a Perú y Ecuador, Bolivia y Chile, entre otros.
- 3) Los movimientos autóctonos difundiendo un sentimiento separatista, como ilustran Bolivia y Paraguay.
- 4) Frenar los ímpetus bolivarianos en la región, sobre todo vía aislamiento de Venezuela y/o de los países integrantes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).
- 5) Evitar una carrera armamentista en la región, con la adopción creciente de medidas de confianza mutua (CBMs).
- 6) Solidificar el Atlántico Sur como un área de paz, libre de armas nucleares y de vital proyección de poder al Brasil, impidiendo la presencia de potencias extraregionales (como el caso del Reino Unido y la cuestión Malvinas/Falklands).
- 7) Impedir la materialización de una política estratégica de seguridad hemisférica definida a partir de Estados Unidos para el subcontinente.
- 8) Por último, pero no menos importante, concretar los objetivos estratégicos de la Política Externa Brasileña de consolidación de un proceso de integración suramericano.⁵

5 Notas personales a partir de charlas *off the record* con miembros del Itamaraty y Ministerio de Defensa brasileño.

Efectivamente, más que todo, para que el desarrollo brasileño pudiera acelerarse y consolidarse su deseo de *player* global, la estabilidad jugaba un papel fundamental no solo para el crecimiento pleno de sus potencialidades, sino que también para mostrar al mundo su desempeño como proveedor de una importante estabilidad regional.

Es importante dejar en claro que, más allá de los éxtasis triunfalistas que a las veces adquiere la Política Externa Brasileña en el período reciente, solamente fue posible erigir una estructura como el CDS por la opción de no confrontar abiertamente con Washington. Consciente de sus demasiadas limitaciones en el campo de las *capabilities*, Brasilia optó por una especie de *low profile* en la construcción de su liderazgo (que no se percibe y tampoco se recibe como natural en la región, al contrario de lo que muchos defienden) referente a las temáticas aquí problematizadas. Indirectamente, sin la intención de sugerir cualquier relación mecánica centro-periferia/Washington-Bogotá, Estados Unidos supo valerse de los estrechos vínculos político-ideológicos con el país andino y la colaboración en el área castrense vía el Plan Colombia, para asegurar lo que no pretendían para la región.

Amparándose en el recelo de una Colombia aislada, rodeada de gobiernos izquierdistas, el presidente George W. Bush supo utilizar la ascendencia y otros vínculos con el presidente Álvaro Uribe para la creación de una estructura suavizada (no operativa), como es el CDS.⁶ En la práctica, la no participación de Colombia –como se llegó a considerar como hipótesis– atentaría contra la esencia y el sentido del Consejo de Defensa Suramericano. Ese escenario sería problemático para la tentativa brasileña de liderar una coadunación de las percepciones de *securitización* de los Estados de la región de los dos Subcomplejos Regionales de la América del Sur (Norte Andino y del Cono Sur).

Con la demanda colombiana contemplada, se llegó a un texto final donde, en lo que se refiere a la naturaleza del CDS, se propugnaba su creación como una “instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa” en los marcos de la institucionalidad y principios de la UNASUR. Conforme su documento constitutivo, sus objetivos generales son: “(a) consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; (b) construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; (c) generar consensos para fortalecer la cooperación

6 En otro extremo, tuvimos una Venezuela histriónica que defendía la creación de un instrumento militar operacional común –o sea, una alianza militar– conocida como Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS, siguiendo el mismo modelo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte/OTAN). En la gran media, esta propuesta ganó la cuña de “OTAN del Sur” o aun “OTAN de los pobres”.

regional en materia de defensa". Además, más allá de estos objetivos generales, fueron definidos once objetivos específicos.⁷

3. BALANCE DE LA ACTUACIÓN DEL CDS: 2009-2014

Resumidamente, y pensando en términos de región y sus desdoblamientos en el Complejo de Seguridad, se puede mencionar la creación de mecanismos como el "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas"/Pacto de Bogotá (1948), lo "Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe"/Tratado de Tlatelolco (1967), la "Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur"/ZPCAS (1986), el "Acuerdo de Mendoza" entre Argentina, Brasil y Chile (1991) que prohíbe la proliferación, posesión y el uso de armas químicas y biológicas, y la "Zona de Paz Suramericana"/Comunicado de Brasilia (2000). Asimismo se puede agregar la inauguración de las "Reuniones de Ministros de Defensa de América del Sur" (la primera ocurriendo en Río de Janeiro el 2003), además de la intensificación de las relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina desde la década de 1980 en el área nuclear con la abdicación de la fabricación y empleo por ambos de armas atómicas y la institución de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares/ABACC (único organismo binacional de salvaguardias nucleares del mundo), culminando en el "Acuerdo Bilateral sobre Cooperación en Materia de Defensa"/DCA firmado el 2007.⁸

Por último, no se debe ignorar la tradición de intentar distender el ambiente de seguridad y defensa regional,⁹ además de servir para el propósito de aproximar los Subcom-

7 Según el artículo 5º del Estatuto del CDS, son ellos: (a) avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa; (b) promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgo y amenaza que puedan afectar la paz regional y mundial; (c) contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, dentro del marco del artículo 14º del Tratado Constitutivo de UNASUR; (d) avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa y promover el diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe; (e) fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas; (f) promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa; (g) fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudio de defensa; (h) compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales; (i) compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; (j) intercambiar experiencias sobre los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas; (k) promover la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa. Para más esclarecimientos sobre los principios, estructura y funcionamiento que orientan el CDS, ver http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/ESTATUTO_CDS.pdf (acceso el 28 jul. 2015).

8 A esos podrían sumarse las iniciativas brasileñas (todas de este siglo) de los Acuerdos Marco Bilaterales con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, además de los Acuerdos Marco de seguridad regional firmados por el Mercosur con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

9 Unos ven en estas iniciativas, que auxiliaron en la ausencia de guerras en el último siglo, el surgimiento de una comunidad pluralista de seguridad en la región. En específico, cf. HURREL, 1998 y KACOWICZ, 2005. En oposición a esta lectura optimista, Mares propugna la existencia de una "paz violenta", caracterizada, entre 1884 y 1993, por 127 disputas interestatales militarizadas (DIMs) en la esfera suramericana, algunas de ellas ya en parejas democracia/democracia. MARES, 2001, pp. 39-43.

plejos Regionales de Seguridad Norte Andino y del Cono Sur, destacando el papel central brasileño en ese proceso.

Más allá del gran interés brasileño, autor de la iniciativa del Consejo de Defensa Suramericano, idiosincrasias locales, regionales y extraregionales parecen haber fortalecido el esfuerzo para la concreción de esta iniciativa. En un breve periplo por el subcontinente, se percibe que el CDS podría venir a cumplir diferentes designios, en donde todos eventualmente podrían ganar algo. Desde la perspectiva argentina, era de interés aglutinar nuevos actores a la disputa de que “las Malvinas son argentinas” y todos los desdoblamientos que esta cuestión encierra; pasando por un Paraguay acosado por problemas internos que culminó en el surgimiento del grupo guerrillero Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP).

Por otra parte, una Venezuela que, a pesar de no ser el modelo deseado por el comandante Chávez (una alianza militar), lo veía como un importante instrumento para que evitara su encapsulamiento o incluso sufrir una acción directa por parte de EE.UU. En tanto, a los otros bolivarianos de la región, Bolivia y Ecuador, a quienes les interesaba buscar garantías ante acciones desestabilizadoras, a ejemplo de lo que pasó con y después del episodio de Angostura. Colombia, aunque reticente al principio y temiendo al aislamiento, vio la posibilidad de un mayor compromiso y comprensión de los países vecinos con el flagelo de su conflicto interno; Perú y Chile, con preparos y capacidades militares bastante distintas, buscaban reforzar la solución de los litigios por vías diplomáticas y eventualmente por medio de tribunales internacionales.

Al norte, Guyana y Surinam miraban una posibilidad para la intensificación de su suramericanización (en contraste con la histórica vocación caribeña); y, finalmente, con el CDS, Uruguay conseguía superar sus restricciones a una preocupante colaboración militar entre Brasil y Argentina que causaba gran incomodidad en Montevideo. De toda forma, por diferentes lecturas y comprensiones, parecía que el CDS no sería el tipo de estructura que se opondría o dificultaría el ejercicio de las soberanías nacionales en América del Sur y los países concordaban en cuanto a la oportunidad y la conveniencia.

Seguramente, el camino estaba libre para las oportunidades de cambio de un modelo caduco de seguridad colectiva a una nueva forma más dinámica de seguridad cooperativa. Pero, ¿será el Consejo de Defensa Suramericano un mecanismo multilateral estable, útil y eficaz en situaciones conflictivas?

En sus años iniciales, el CDS ha aparecido como un importante espacio de concertación donde, frente a las idiosincrasias regionales/ideológicas entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), o aun la Alianza Bolivariana para

las Américas (ALBA), importantes avances han sido registrados, como la definición de Planes de Acción comunes en la temática de seguridad y defensa, el establecimiento de medidas de confianza mutua, la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) en la ciudad de Buenos Aires, la institución de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) para altos estudios en Quito, la construcción de una metodología común de medición de los gastos en defensa, un importante intercambio en materia de formación y capacitación militar, entre otros puntos igualmente meritorios. Sin embargo, aún permanecen algunos desafíos.

Una vez concretada la fase embrionaria de estructuración y concertación de contenidos mínimos, la gran misión es continuar con los avances basados en una metodología que impone, obligatoriamente, la necesidad de concordancia unánime entre sus miembros –o, al menos, no objeción explícita por cualquier uno de los integrantes. La regionalización de la estructura de seguridad y defensa en el subcontinente prosigue, sin embargo con nuevos desafíos.

Pero vamos a ver: de modo muy breve y de cierta forma como desafíos a la implementación del mandato del CDS a partir de 2009, se ha tenido *“una propuesta peruana, recomendando desarme, desmilitarización, un pacto de no agresión y la creación de una Fuerza de Interposición de Paz; una propuesta chilena, recomendando una Fuerza Combinada de Defensa Suramericana; y una propuesta ecuatoriana, propugnando un código de conducta y mecanismos de reducción de gastos militares”*.¹⁰ Por último, una considerable heterogeneidad de puntos de vista para la región considerada como la más desmilitarizada del mundo, que evidencia las dificultades para la consolidación del CDS, su intensificación (en virtud de la actual baja institucionalización) pone en duda su eficacia y efectividad, así como explícita la polisemia que marca los conceptos de seguridad y defensa en la región, además de las disparidades y asimetrías en los campos social, económico y militar que caracterizan los países miembros.

De hecho, el CDS aún no ha pasado por ninguna prueba de fuego capaz de poner en jaque la eficacia y eficiencia de esta estructura institucional. A la vez, la conocida como agenda negativa que caracterizó la relación EE.UU.-América del Sur en el período pos Guerra Fría, centrada en el combate al tráfico de drogas, terrorismo y otros delitos de naturaleza policial, fue parcialmente superada.¹¹ En contraste, los Subcomplejos Regio-

10 Para más detalles, ver ABDUL-HAK, 2013, pp. 179 y sig.

11 La creación de instancias como el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, apartado del Consejo de Defensa Suramericano, ilustra como una mayor madurez –más allá de la habitual cruzada prohibicionista norteamericana de militarización en el combate al narcotráfico– en diferentes temas se ha desarrollado en el subcontinente.

nales de Seguridad del Cono Sur y Norte Andino vivencian dinámicas aún bastante dispares entre sí, que carecen de mayor articulación y organicidad.

El comportamiento brasileño, principal agente de creación del Consejo de Defensa Suramericano, carece de coherencia y se presenta innumerables veces de forma diacrónica. Si por un lado, en el más alto nivel político, Brasilia trabaja por la materialización de este ajuste institucional (que ya representa 2/3 del destino de las exportaciones brasileñas en armamentos),¹² incluso en una especie de liderazgo consentido por parte de Washington y sin confrontarla en el nivel global, por otro, se descuida de comprometer el Ministerio de Defensa y, más particularmente, los militares brasileños, a actuar de forma más decisiva y decidida por la concretización de esta importante iniciativa y de sus mecanismos operativos.

4. PERSPECTIVAS

El intento de dar vigor a las nuevas estructuras en paralelo a la pérdida de fuerza del sistema interamericano demuestra que las perspectivas entregadas pueden ser prometedoras. En ausencia de una comunidad de seguridad en América del Sur y más allá del permanente dilema de seguridad –conforme a lo propuesto por Herz hace más de medio siglo– que sigue siendo válido, la coadunación de esfuerzos en la temática de defensa y una mayor capacidad disuasoria regional podrían ser de interés de todos los países del subcontinente, desalentando aventuras y/o acciones hostiles de manera aislada o colectiva.

Apropiadamente, desde nuestro punto de vista, temas complejos y que no deben ser afectos a la defensa nacional, como el empleo de los militares en seguridad pública, combate al narcotráfico y otras tareas de las policías, se han excluido de las atribuciones del Consejo de Defensa Suramericano, a pesar de que este no explicita defensa contra quién o qué. Sin embargo, aunque una condición necesaria, esto no es suficiente.

Como debidamente es resaltado por Saint-Pierre y Palacios Junior, *“el hiato entre las declaraciones políticas y las acciones de cooperación en Defensa es agravado por el hecho de que no han sido elaboradas y asimiladas nuevas doctrinas para la cooperación suramericana-*

12 Es posible afirmar que, desde la primera reunión de la historia de ministros de Defensa de América del Sur ocurrida el 2003 en Río de Janeiro en el interior de la LAAD –mayor feria del mercado de defensa de América Latina–, aún en el inicio del gobierno Lula, la idea de una base industrial de defensa compartida y a fin de garantizar escala ya informaba en larga medida los movimientos brasileños en esta área. La estrategia de aumentar ganancias extendiendo las relaciones económico-comerciales con los vecinos suramericanos sigue en curso, garantiendo los mejores resultados tanto cuantitativamente cuanto cualitativamente a la balanza de comercio brasileña –aquí, más de ¾ de las exportaciones fueron de productos manufacturados, contrastando con la performance de este país para mercados extraregionales (ver datos en <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/index.php?area=4>; acceso el 17abr. 2015).

na. En líneas generales, los relieves estratégicos aún reflejan anacrónicamente las expectativas anteriores al fin de la Guerra Fría.”¹³

Además, en varias circunstancias, Brasil no ha tenido éxito, por decir lo menos, en erigir un discurso coherente y que parezca creíble a los demás socios regionales, teniendo como consecuencia un perfil de identidad aún no claramente delineado. Al discurrir sobre el subcontinente y la relación entre este y Brasil, mientras el presidente Cardoso destacaba que *“solo tendremos éxito si somos capaces de ser compañeros de los otros países. No podemos oprimir, aprovecharnos innecesariamente. La ventaja es estratégica, no es para mañana”*. En tanto, algunas veces hay afirmaciones como la del presidente Lula donde se destaca que *“es impresionante como todos esos países están casi por exigir que Brasil asuma el liderazgo en América del Sur”*.¹⁴

A pesar de los esfuerzos hechos por Lula da Silva para que la integración regional pudiera ser puesta en práctica y de la acción que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ha jugado para concretar la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) como uno de los brazos de la política externa brasileña, en gran parte existe un sentimiento general que observa a Brasil como una potencia hegemónica, gigante e imperialista, impregnando los espíritus y pensamiento de gran parte de los vecinos suramericanos.¹⁵ De manera que tal percepción se desvanezca, es necesario avanzar, reduciendo efectivamente las importantes asimetrías que aún caracterizan a los países de la región y apostar por la integración regional de manera seria (no solo como mecanismo de salvaguardia a amenazas externas comunes de diferentes tipos y/o un tipo de *soft balancing*). No solamente los vecinos menores, sino también Brasil, serían muy favorecidos si tal proceso ocurriera. Actualmente, la dificultad de la Presidenta Dilma consiste en un resiliente marco internacional de crisis, que impacta directamente los planes doméstico, regional y global –limitando la capacidad de acción del Estado brasileño en el sistema internacional–, así como la adopción de una política externa mucho más tímida y menos prointegración regional que la de su antecesor y padrino político Lula da Silva.

Empiezan a ocurrir ciertos cambios y, solamente para ilustrar, podríamos citar la IIRSA (reeditada el 2009 bajo la forma de Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento/COSIPLAN, protegido en el interior de la UNASUR). Las zonas privilegiadas si-

13 SAINT-PIERRE y PALACIOS JUNIOR, 2014, p. 35. (Traducción propia).

14 “Para América do Sul, liderança brasileira ainda é promessa” (http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080303_ams_abre1_diplomacia.shtml; acceso el 12 jul. 2015).

15 Para que se hable sobre Brasil en el contexto suramericano, necesariamente implica discurrir sobre números grandiosos: 48% del área total del subcontinente, 50% de su población, 59% de su economía/PIB (deteniendo aproximadamente 75% de la base industrial y 2/3 de su agricultura), 42% de la producción de petróleo, responsable por casi 3/4 de los desembolsos centrados en la infraestructura de la integración regional, entre otros indicadores igualmente superlativos.

guen siendo las mismas (transportes, energía y comunicaciones), pero con un enfoque distinto. Mientras en la IIRSA la lógica del *business* y de los corredores de exportación informaban de forma más amplia aquella iniciativa, en el COSIPLAN el imperativo de la integración regional (aunque sin abandonar una lógica del *business*), de fomento e incremento de comercio intrabloques y de una nueva estructura económica/desarrollo es lo que se destaca. Sin duda, el “regionalismo poshegemónico” posibilitó que se piense otro tipo de integración.

Sin embargo, la construcción de una activa y altiva comunidad de seguridad con vistas a la estabilidad regional, aparece como un tema y tarea central en los marcos más amplios de ese proceso, una vez que aun con la decisiva participación brasileña en dirimir desconfianzas, crear entendimientos y facilitar el diálogo, la tan anunciada identidad suramericana en materias de defensa, hasta este momento, es una promesa no realizada. Pero, las políticas integracionistas avanzan en diferentes velocidades, a las veces de forma más acelerada en el campo político –véase el Consejo de Defensa Suramericano–, seguido por un descompás en el campo económico y otros, así como de una estructura institucional más sólida capaz de dar soporte a una integración más profunda y proficua. No obstante, nos aventuramos a decir que, nunca, aun con Simón Bolívar, las posibilidades de cooperación han sido tan grandes como en la actual escena histórica.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Si ciertamente la integración regional ha funcionado como una estrategia para garantizar más voz (y fuerza) a los pleitos de la región en un mundo de crecientes asimetrías de poder, esto no puede ofuscar la absoluta fragilidad que tal instrumentalización de este importante proceso representa para una cooperación más sistémica, a pesar de avances específicos. El cambio de la seguridad colectiva a la seguridad cooperativa es un hecho, pero si Brasil efectivamente quiere liderar, es necesario deseo y movilización y que esté consciente de que esto tiene un precio (¡el que no es barato!).

Brasil repetidamente se ha presentado de manera ambivalente en los marcos más amplios de ese proceso, liderándolo y pretendiendo presentarse en el papel de *pay master* (que no se limita solamente al aspecto económico), por veces retrayéndose y subordinando esta opción que, desde nuestro punto de vista, más allá que una oportunidad es una necesidad. Sin embargo, es esencial reconocer que, sea la sociedad brasileña o sus elites, a menudo no saben claramente la importancia de la integración y, en este caso, los grandes medios de comunicación normalmente juegan un papel poco ético, exponiendo las relaciones bilaterales en el subcontinente prácticamente como actos de altruismo desinteresado, compasión y generosidad emanados desde Brasilia, que descuidaría y desampararía de la protección de los “intereses nacionales”. Más específicamente,

el Consejo de Defensa Suramericano no debe ser visto como un experimento exótico o una especie de *L'armata Brancaleone* liderada por Brasil y, en este sentido, es tangible su acción como un agente de *desecuritización* de temas y percepciones.

Como ha definido un especialista, *"amplio en materia de propósitos y limitado en concreciones, el Consejo representa la decisión de un grupo de países integrantes de un nuevo bloque o proyecto de integración regional, UNASUR, de sentarse a hablar sobre una cuestión de interés común y sobre la cual nunca habían conversado: la defensa"*.¹⁶ Eso no significa que se niegue la existencia de diversidades de toda índole: de conceptos a maneras de entenderse la defensa, intereses estratégicos, capacidades, tendencias políticas, vinculaciones con la superpotencia global, entre otros puntos.

A lo largo de la primera década de este siglo, período que se tiene como de ascensión del que se nombró "regionalismo poshegemónico", las reuniones no solamente aumentaron, sino que también se implementaron nuevos ajustes institucionales. Como resultado final, constatamos en este breve balance la dinámica, avances y desafíos en los campos de seguridad y defensa en el espacio geográfico suramericano que marcan el actual proceso de integración –¿o sería más adecuado calificarlo de cooperación?– en el cual destacan varias ambivalencias, inconsistencias, así como oposiciones declaradas.

Aun así, es posible afirmar que la cooperación en seguridad y defensa, aunque laudable, se va a revelar como un "gigante con pies de barro", si no se hace acompañar de una nueva cultura estratégica y de la respectiva profundización y creación de nuevas institucionalidades en los ámbitos económico, social, cultural, entre otros.

El camino es largo, tortuoso y resbaladizo, pero creemos que con el CDS se abrió una posibilidad, a pesar de los desafíos que persisten. En ese sentido, esta contribución, lejos de pretender agotar el tema en comento, se propone entregar una reflexión en un área aún poco explorada en Brasil y en el subcontinente, añadiéndose a otros intentos de interpretación de América del Sur contemporánea y el papel que esta ha ejercido en lo que se refiere a la cooperación en seguridad y defensa en este siglo XXI.

16 UGARTE, José Manuel (2011). *El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas*.

6. REFERENCIAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves (2013). *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)*. Brasília: FUNAG.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. Conselho de Defesa Sul-Americano. In: CARVALHO, Leonardo Arquimimo de; VERA, Cristián Garay; PEÑA, Juan Cayón (Orgs.). *Segurança e defesa na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2009.

COLOMBO, Sandra; FRECHERO, J. Ignacio (2012). "Yes we can? A Política Externa de Obama para a América Latina: da decepção à autonomização da região". *Contexto Internacional*, (34) 1, pp. 189-222.

DONADIO, Marcela. Visões estratégicas na América do Sul. In: OLIVEIRA, Marcos Aurelio Guedes de (Org.) (2011). *Comparando a Defesa Sul-Americana*. Recife: Editora Universitária da UFPE.

DUPAS, Gilberto; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A União Sul-Americana de Nações. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.) (2008). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP; Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira (2013). "Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva". *Contexto Internacional*, (35) 1, pp. 77-104.

HERZ, John. H. (1950). "Idealist Internationalism and the Security Dilemma". *World Politics*, 2 (2), pp. 157-180, January.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America?. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.) (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

KACOWICZ, Arie M. (2005). *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

MARES, David R. (2001). *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press.

MEDEIROS FILHO, Oscar. "Conselho de Defesa Sul-Americano: Demandas e Agendas", 2010 (http://www.brasa.org/_sitemason/files/fLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf; acessado 13 jun. 2015).

PAGLIARI, Graciela de Conti. O Brasil e a segurança na América do Sul. Curitiba: Juruá, 2010.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Correa (2014). "As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57 (1), pp. 22-39.

SOARES, Samuel Alves. Contendores apaziguados ou partícipes da cooperação? As percepções sobre ameaças e cooperação nas políticas de defesa de Argentina, Brasil e Chile na década de 1990. In: OLIVEIRA, Marcos Aurelio Guedes de (Org.) (2011). *Comparando a Defesa Sul-Americana*. Recife: Editora Universitária da UFPE.

TEIXEIRA, Augusto. O Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. In: OLIVEIRA, Marcos Aurelio Guedes de (Org.) (2011). *Comparando a Defesa Sul-Americana*. Recife: Editora Universitária da UFPE.

UGARTE, José Manuel (2011). *El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas*.

VILLA, Rafael A. D.; VIANA, Manuela T. (2010). "Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), pp.91-114.

EL PACTO DE 1915 EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE DEFENSA

Luis Rothkegel Santiago*

INTRODUCCIÓN

El 25 de mayo de 1915, los cancilleres José Luis Murature de Argentina, Lauro Müller de Brasil y Alejandro Lira de Chile firmaron el Pacto de “No Agresión, Consulta y Arbitraje”, siguiendo el cuño de las alianzas estratégicas europeas. La idea central se venía gestando en la mente de los expertos diplomáticos del ABC desde los primeros años del siglo XX. Es que, después del estallido de la Gran Guerra de 1914, el propósito de los altos signatarios de la diplomacia suramericana, reunidos en Buenos Aires, Argentina, estuvo revestido de un fuerte componente de paz a fin de instaurar la *“inteligencia cordial para consolidar las relaciones de estrecha amistad conjurando la posibilidad de conflictos violentos en el porvenir, consecuentes con los designios de concordia y paz (...)”*¹

En el texto, los cancilleres insistían en el “arbitraje” porque fue el instrumento elegido de ejecución casi inmediata ante el surgimiento de controversias que no estaban consideradas en los tratados bilaterales anteriores sobre arbitrajes. En el caso de Chile, el 18 de mayo de 1899 se había firmado un Tratado de Arbitraje con Brasil, y el 28 de mayo de 1902, en la ciudad de Santiago se ratificó con Argentina el Tratado de “Equivalencia Naval, Paz y Amistad” conocido como Pactos de Mayo. Entre tanto, Brasil y Argentina, en septiembre de 1905, solucionaban el problema de la “equivalencia naval” mediante la firma de un Tratado de Arbitraje. Esto quiere decir que el punto central del texto tripartito complementaba aquellos compromisos bilaterales con la visión de multilateralidad, y “enfriaba” además los momentos de tensión, a lo menos por tres meses hasta que se conformara la comisión de trabajo.

En efecto, el éxito de la fórmula establecida por los cancilleres convivía, principalmente, con la labor que debía cumplir la Comisión Permanente con residencia en Montevideo,

* Coronel del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor. Doctor en Estudios Americanos y Magíster en Historia con mención en “Historia de Chile”, Universidad de Santiago de Chile. Magíster en Ciencias Militares con mención en “Análisis Político y Estratégico”, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Profesor en Historia Militar y Estrategia. Actualmente se desempeña en el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) y como profesor titular del programa de Magíster en “Historia Militar y Pensamiento Estratégico” de la Academia de Guerra. luisrothkegel@hotmail.com

1 BARROS VAN BUREN, Mario (1970). *Historia diplomática de Chile (1541-1938)*. Santiago, p. 666. Ver en el texto del Pacto publicado por *El Diario Ilustrado*, del jueves 27 de mayo de 1915. Disponible en www.memoriachilena.cl

Uruguay, conformada por delegados de los tres países, concentrados en el espíritu de prevenir los conflictos, y proporcionar un espacio de negociación y de consulta a la vez. Justamente, en medio de las celebraciones de los 105 años de la Independencia del país transandino, las misiones diplomáticas se propusieron erradicar las rivalidades al inaugurar una nueva era de relaciones pacíficas y de cooperación: *"Busca pelo equilíbrio de poder sub-regional, as sinuosas relações políticas entre Brasil e Argentina e entre o Chile e a Argentina, a influência estadunidense no continente e, sobretudo, os interesses de cada uma das trêsnações no Cone Sul, no período de 1904 a 1915"*²

Además, siguiendo la idea expresada por Victoria Antonia Salomão y Fernanda De Moura Fernandes en la cita anterior, el ABC como instrumento disuasivo, se esperaba que atenuara la injerencia extranjera en los países del Cono Sur; en particular, preocupaba la vigorosa influencia norteamericana en México desde 1913 y en la zona del Caribe desde los inicios del siglo XX. Asimismo, no existe certeza si los protagonistas del Pacto tomaron en cuenta la posibilidad de neutralizar las variables que jugaban en contra de los intereses nacionales debido al convulsionado sistema internacional a raíz de la Gran Guerra de 1914.

Los objetivos perseguidos por la *entente* encontraron trabas en la política interna y en los demás países suramericanos. De hecho, el pacto fue ratificado por Brasil, pero rechazada su aprobación en los congresos de Argentina y Chile. Además, no se apreciaba un consenso sobre el(los) precursor(es) del ABC. A menudo se cita al canciller brasileño José María da Silva Paranhos Junior, conocido como Barón de Río Branco, o bien, se enfatiza la participación del gobierno de la nación argentina, Roque Sáenz Peña, en el curso de las negociaciones preliminares. Pero también se menciona al excanciller Federico Puga, por el proyecto de cordial inteligencia política y de arbitraje que el chileno presentó al Barón de Río Branco.

Una de las causas del pronunciamiento adverso de los parlamentarios argentinos y chilenos es posible encontrarla en la supremacía de los respectivos intereses nacionales. Para el radicalismo en el poder político desde 1916 en la Argentina moderna, el ABC les otorgaba a los tres países una forma de hegemonía subsidiaria a Estados Unidos. De allí que Hipólito Yrigoyen, en su primer período presidencial, se abstuvo de impulsarlo sin proponer otra alternativa integradora. En Chile, el tratado tampoco alcanzó la aprobación parlamentaria, dado que el Pacto se limitó a ser solo un instrumento para resolver disputas entre sus miembros, cuando la diplomacia chilena

2 SALOMÃO, Victoria Antonia; DE MOURA FERNANDES, Fernanda (2015). *Estado da Arte do Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile): O Centenário Como Momento Oportuno para Avaliarseu Significado na Literatura Sobre Política Externa Brasileira*.

lo había pensado como una herramienta para alcanzar otros objetivos. Por ello su oposición.³

No obstante el frustrado intento, se deben aceptar las siguientes hipótesis planteadas en numerosos trabajos de investigación, factibles de relacionar con la conformación de la *entente* suramericana y los cambios producidos en la diplomacia del Cono Sur:

- Sin que medie una unión formalizada, el ABC fue paulatinamente acomodando las políticas de la seguridad y defensa, evitando así futuros conflictos armados.⁴
- La conformación del ABC en los primeros años del siglo XX se aprecia como una iniciativa de avanzada, en tanto su funcionamiento se ratificó décadas después para unir las posiciones estatales de países fronterizos respecto de los métodos pacíficos a utilizar para la resolución de sus controversias.⁵
- Como contrapartida, la alianza de los países con grandes fronteras compartidas y con pretensiones propias de hegemonía fue vista por los demás países como algo posiblemente atentatorio en contra de la seguridad e independencia de Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay.

Entendido así, por cierto, el eje conductor de la mayoría de los estudios afines acentúa la forma en que fueron evolucionando las relaciones multilaterales; partiendo por las circunstancias de crisis y tensión que reinaba en los países del Cono Sur después de prolongadas guerras interestatales, hasta las manifestaciones de cordialidad factibles de observar en la segunda mitad del siglo XX. Tal afirmación se expresa comúnmente desde los estudios de las relaciones internacionales.

Pero también es factible conjugar la iniciativa de la *entente* con la percepción de la defensa y evitar posibles escaladas de conflicto. Significa plantear que la relación armónica entre defensa y cancillería fue dominante para hacer prosperar las negociaciones diplomáticas en un contexto de discrepancias y de tensiones bilaterales. En esta hipótesis se privilegia el resguardo de los intereses nacionales, en vez de la idea de enaltecer la hegemonía tripartita en Sudamérica. Asumiendo esta última hipótesis, el objetivo del presente trabajo es exponer los orígenes del ABC en el entorno de la defensa, principalmente de Argentina y Chile, y sus nexos con la estrategia diplomática.

3 MORALES, Pablo (2008). *ABC, un modelo de poder regional inconcluso*. La Plata. Ediciones Iri.

4 DALPONTE, Bruno (UTDT); MARINKEFF, Carolina (FLACSO/Argentina) (2009). La relevancia estratégica del vínculo ABC en la política exterior argentina. En: Centro Argentino de Estudios Internacionales, publicaciones.

5 Se recuerda la participación del ABC durante el conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú.

ENTORNO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO DE APROXIMACIÓN AL PACTO DEL ABC

Después de la derrota del emperador Napoleón Bonaparte en la campaña de Waterloo en 1815 y de los tratados siguientes, el mundo esperaba tranquilidad y paz. Por el contrario, a pesar de las conversaciones diplomáticas finiquitadas en 1815, durante el transcurso de lo que quedaba del siglo XIX y XX, en la mayoría de los continentes, las sociedades fueron sacudidas por el estallido de numerosas guerras externas y revoluciones políticas, alentadas por el poder de los Estados y la política mundial.

En esta idea se insiste en la guerra ruso-turca de 1828-29; la insurrección polaca de 1830 y las revoluciones nacionalistas de la década de 1840. En los años venideros, después de la revolución de 1848 y la Segunda República Francesa, estallaron las grandes guerras entre las alianzas. Se recuerda la de Crimea, entre Francia, Inglaterra, Turquía y Cerdeña con Rusia (1854-55); la de Italia, entre Francia y Cerdeña con Austria (1859); la de los ducados entre Prusia y Austria con Dinamarca (1864); la austro-prusiana (1866); la franco-prusiana (1870-71); y la ruso-turca (1877-78). El desenlace de las campañas militares entre los prusianos y los franceses en el Sedán –los ejércitos más poderosos del territorio continental europeo– trajo consigo la fundación del Ejército alemán bajo las órdenes de Guillermo II.

Desde el punto de vista del poder, la mayor parte del mundo ajeno a Europa estaba dividido en territorios dominados por el Reino Unido, Francia, Alemania e Italia, con la excepción de las zonas de influencia de Estados Unidos de América (EE.UU.) y Japón. La ocupación de los espacios extracontinentales por los Estados potencias no se limitó tan solo a influir en la organización social, en controlar a los regímenes políticos y los proyectos militares. También, la economía madura o en vías de desarrollo forjó espacios de poder muy provocadores a los principios del Estado moderno. La Alemania unificada asumió un rol de primer orden en el concierto mundial al dar inicio a su *Weltpolitik*, que se refiere a un programa de expansión colonial y comercial,⁶ incorporando el modelo triunfante de las Fuerzas Armadas y los productos de la industria bélica, recogidos por muchos ejércitos europeos, americanos y del continente asiático.

Años posteriores, la conformación de la Triple Entente por Gran Bretaña, Francia y Rusia, tuvo como propósito responder al desequilibrio de poder marcado por la Triple Alianza conformada por Alemania, el Imperio austro-húngaro e Italia, especialmente entrenadas como fuerzas disuasivas para evitar cualquier intento de una nueva guerra

6 QUIROGA, Patricio; MALDONADO, Carlos (1988). *El prusianismo en las Fuerzas Armadas chilenas un estudio histórico 1885-1945*. Santiago. Ed. Documentas, p. 25.

en el concierto europeo. Las debilidades de la Triple Alianza mandada por los alemanes y los éxitos de la Triple Entente se verán en la Gran Guerra Mundial de 1914, secundada por la Revolución bolchevique de 1917.

En Latinoamérica, los últimos espacios físicos del colonialismo español desaparecieron cuando España perdió el dominio de Cuba a consecuencia de la guerra con EE.UU. (1898). Precisamente, a fines del siglo XIX, el gobierno norteamericano fue asentando su influencia en México, Centroamérica y el Caribe en donde impondrá su poder político, la supremacía militar y económica.⁷ De hecho, el istmo de Panamá, desmembrado de Colombia en 1903, creció como país independiente bajo el protectorado estadounidense, bastante visible por la construcción y funcionamiento a partir de 1914 del canal que lleva su nombre. Sin duda, correspondió al interés de asegurar y controlar las comunicaciones marítimas entre los océanos Atlántico y Pacífico, siendo uno de los objetivos estratégicos del gobierno norteamericano en la zona del Caribe.

No obstante el imperativo de dominar esa parte del continente, la corriente expansionista se había proyectado hacia los países del Cono Sur a raíz de la doctrina del presidente James Monroe (1823) y su corolario expuesto por Theodore Roosevelt en 1904. EE.UU. comenzó a instaurar un régimen proteccionista y de carácter preventivo ante la posible intervención de las potencias europeas en la región. En esta lógica, durante la Gran Guerra Mundial, cuando el gobierno norteamericano resolvió unirse a los europeos en contra del *II Reich*, Cuba, Haití y los países de Centroamérica dejaron a un lado su posición de neutralidad desde el momento en que le declararon la guerra a Alemania, al igual que Brasil. Mientras que Argentina, Chile, Colombia y México mantuvieron su neutralidad. Entre tanto, Bolivia, Ecuador, Perú y Uruguay disminuyeron las relaciones amistosas con Alemania.

Desde el punto de vista del funcionamiento de la política, en los países latinoamericanos las ideas progresistas en contra del liberalismo poco a poco fueron tomando fuerza en los sectores medios casi en su totalidad urbana y popular, lo que en principio significó la apertura de los movimientos rupturistas al régimen político. Es que las nuevas condiciones sociopolíticas transferidas desde el viejo continente equivalían al inicio de una etapa de mayor participación ciudadana en la vida pública, definida inicialmente en el objetivo de lograr satisfacción socioeconómica y democratización. En Uruguay, Argentina, Perú y Chile la democratización avanzaba, mientras que en México la movilización masiva de los sectores populares solo se dio durante ciertas etapas de la revolución comenzada en 1910.⁸

7 HALPERIN, Tulio (2005). *Historia contemporánea de América Latina*. Buenos Aires. Alianza Editorial. Sexta reimpresión, p. 291.

8 *Ibidem*, pp. 304-308.

Respecto a Argentina, se fueron consolidando las entidades políticas y la conformación del Estado nacional, cuyo ciclo recoge en buena medida los éxitos y los fracasos constitucionales de las revoluciones internas.⁹ En el caso de Chile, el presidente Jorge Montt se encargó de superar los efectos causados por la guerra civil de 1891. Tal vez las amnistías de 1891, 1893, 1894 y 1895 fueron aprobadas y promulgadas en el marco de un proyecto de reconciliación nacional que se buscaba lograr en la sociedad chilena.¹⁰ Aun así, al momento del centenario de la Independencia, varios segmentos de la política fueron duramente criticados por no aceptar el concepto ético-social y sus consecuencias en la cuestión social.

En lo económico, el desarrollo estuvo fuertemente influenciado por los negociantes británicos, alemanes y franceses, pero sobre todo se debe hacer notar el crecimiento de las inversiones de los EE.UU. en la región. En Argentina, el clima generado por la Gran Guerra trajo consigo la instalación de nuevas fábricas para producir lo que el conflicto no dejaba importar, pero vieron dificultada su producción por la falta de insumos extranjeros. En Chile, a escasos años de la Guerra del Pacífico, el superávit fiscal alcanzaba niveles inéditos, en gran parte debido a la producción del salitre y su comercialización en los mercados internacionales. Según Collier y Sater el salitre sería el "*motor de la economía chilena en el período parlamentario*".¹¹ Por eso, la dramática caída inicial de las ventas debido a la Gran Guerra y la posterior aparición del nitrato sintético dislocaron seriamente la política económica nacional.

Desde el punto de vista de la diplomacia, después de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) entre Brasil, Uruguay y Argentina con Paraguay; la Guerra del Pacífico (1879-1883) entre Bolivia y Perú con Chile; y la Guerra del Acre (1899-1903) entre Brasil y Bolivia, numerosos fueron los deslindes territoriales fronterizos a disposición de las comisiones negociadoras en la búsqueda de solución. En 1895, el resultado del arbitraje dirigido por el presidente de EE.UU., Grover Cleveland (1885-1889 y 1893-1897), le otorgó a Brasil cerca de 20.000 kilómetros cuadrados de territorio que disputaba con Argentina en la región de Misiones y, en 1903, la actual República Federativa del Brasil convenció a Bolivia de venderle el territorio del Acre que contenía importantes reservas de caucho.¹²

En el caso de Chile, con Perú en 1883, se firmó un tratado de paz y amistad promulgado en 1884,¹³ quedando pendiente la posesión y soberanía definitiva de los territorios de

9 BERAZA, Fernando (2009). *Grandes Conspiraciones de la Historia Argentina*. Buenos Aires. Ediciones B Argentina S.A., pp. 75-84.

10 LOVEMAN, Brian; LIRA, Elizabeth (1999). *Las suaves cenizas del olvido. Vía chilena de reconciliación política 1814-1932*. Santiago: LOM, pp. 236-250.

11 COLLIER, Simon; SATER, William (1999). *Historia de Chile 1808-1994*. Madrid: Cambridge University press, pp. 151-154.

12 DEL POZO, José (2002). *Historia de América Latina y del Caribe 1825-2001*. Santiago. LOM., pp. 67-68.

13 Tratado de Paz y Amistad firmado en Lima el 20 de octubre de 1883. Ratificaciones canjeadas en Lima el 20 de mayo de 1884. Promulgado el 21 de mayo de 1884 y publicado en el Diario Oficial N° 2.129 de 2 de mayo del mismo año.

Tacna y Arica. Con Bolivia, después de la guerra no se celebró un tratado de paz y amistad, en cambio se firmó un Pacto de Tregua el 4 de abril de 1884. En 1904, ambos países firmaron el Tratado de Paz, Amistad y Comercio que consagró el límite terrestre y se restablecieron las relaciones de paz y amistad, finalizando por este acto la política bilateral instaurada desde el Pacto de Tregua.

Siempre en el marco de las negociaciones diplomáticas, en el tránsito del siglo XIX al XX se ubicaba el riesgo de un enfrentamiento armado entre Argentina y Chile, debido a los desacuerdos surgidos al momento de perpetuar la demarcación fronteriza después de haberse suscrito el Tratado de 1881.

Bajo todas estas circunstancias del mundo europeo y latinoamericano, en casi todos los países comenzaron a perfilarse con mayor claridad las estrategias de defensa, orientadas en la dirección de superar las deficiencias militares y romper con los desequilibrios en el quehacer de la defensa. Sobre todo, la idea de modernizar los institutos armados después de un ciclo de guerras interestatales iniciado en 1864; de manera esquemática, se podría decir que los países buscaban neutralizar la percepción de desconfianza mutua en términos de amenaza.

LOS PAÍSES DEL ABC

Las muestras de cordialidad y respeto mutuo entre Chile y Argentina no son necesarias de expresar en detalle. Ambos países, durante la guerra de la Independencia fueron aliados, sobrellevando en seguida un proceso histórico compartido de consolidación republicana. Muestra de aquello se visualiza en el Cristo Redentor fundado en 1904 en el límite cordillerano de Los Libertadores, en testimonio de la voluntad por superar pacíficamente las controversias. Años después, los actos conmemorativos de los cien años de nuestra Independencia nacional estuvieron engalanados por la asistencia de delegaciones militares de la República Argentina y por la inauguración del ferrocarril Los Andes-Mendoza.

Entre tanto, las relaciones de Chile con Brasil se habían inaugurado en abril de 1836, meses antes del estallido de la guerra contra la confederación del norte. Manuel de Cerqueira Lima fue el primer diplomático brasileño en Chile. Posteriormente, el gobierno de Chile nombró a José Victorino Lastarria como ministro plenipotenciario ante el Imperio de Brasil. A principios del siglo XX, y con la llegada de José María da Silva Paranhos Junior, el Barón de Río Branco, a Itamaraty, se acrecentaron los contactos diplomáticos en la concepción de una "amistad sin límites" entre ambos países.¹⁴

14 BARRIOS, Verónica (2011). Brasil: Características políticas y relaciones bilaterales con Chile. Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional. Comisión Permanente de Relaciones Exteriores del Senado. Área Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales.

No obstante las circunstancias satisfactorias de las relaciones bilaterales de Chile con Argentina y Brasil, antes de concretarse el Pacto del ABC, las circunstancias limítrofes con Argentina significaron el desarrollo de una intensa tarea negociadora –entre incidentes y discusiones– con el objeto de demarcar el límite común de acuerdo al Tratado de Límite de 1881.¹⁵ También, la preocupación de que Chile no podía pretender punto alguno en el Atlántico, así como Argentina punto alguno en el Pacífico, fue solucionada en el Protocolo Adicional y Aclaratorio de 1893, con el propósito de resolver amistosamente los problemas bilaterales.

Los siete artículos del Tratado de 1881 no resolvieron el problema. El contenido impreciso del tratado abrió las disputas, siendo una de ellas la línea de cumbres más altas y la divisoria de las aguas. Se agregaba la escasa exactitud en la demarcación de la zona austral del canal Beagle, incrementándose la tensión con la discusión sobre la jurisdicción definitiva del territorio nortino de la Puna de Atacama. En las postrimerías del siglo XIX, las conversaciones bilaterales sobre estos temas se fueron desarrollando en un clima muy poco amistoso, llegando a sobrellevar la situación de un posible enfrentamiento armado.

En 1895, el arbitraje del presidente de los EE.UU., Stephen Cleverand, había resuelto el conflicto entre Argentina y Brasil en la región de Misiones. La resolución le otorgó a Brasil cerca de 20.000 kilómetros cuadrados de territorio, evidentemente en contra de los intereses de Argentina; aun así, la superación de las discrepancias prácticamente originadas en la época independentista fortalecía el acercamiento y la solución pacífica a las controversias. Pero también, en el ciclo de la Argentina moderna, junto con la tesis de asegurar la firmeza institucional y de las entidades estatales, el progreso económico proyectó la estructura productiva basada en la ganadería y la agricultura hacia los mercados internacionales, lo cual trajo consigo su relevante posición de poder en las riveras del Atlántico.¹⁶

En la versión de una matriz de pensamiento fuertemente influida por la geopolítica, Brasil y Argentina disputaban la hegemonía en la región del Plata y la influencia sobre Paraguay y Uruguay: “*Nos primeiros anos do século XX, a situação no Cone Sul era de tensão entre Argentina e Brasil, uma vez que ambos almejavam a hegemonia na região. A instabilidade política no Uruguai pelos episódios de 1903 e 1904, e o movimento armado da oposição liberal no Paraguai, em 1904, corroboraram a rivalidade entre Río de Janeiro e Buenos*

15 El 23 de julio del año 1881 se firmó este tratado de acuerdo a lo estipulado en el artículo 39º del Tratado del año 1855, siendo ratificadas y canjeadas en Santiago el 22 de octubre de 1881, promulgándose en el Diario Oficial N° 1.369 de 28 de octubre del mismo año.

16 BROWN, Fabian; PUIGDOMENECH, J.; MUSICÓ, A. M.; ADÁN, G. I.; DOVAL, A. (2006). Política de acercamiento con las instituciones militares europeas 1900-1914. En: Instituto de Historia Militar, *II Congreso Internacional de Historia Militar Argentina 2005*. Buenos Aires: Instituto de Historia Militar, p. 275

*Aires, uma vez que dois governos estrangeiros aliados do Brasil sofriam, então, pressão de grupos políticos simpáticos à Argentina. No Uruguai, em 1903 o partido blanco, historicamente próximo da Argentina, rebelou-se contra o partido colorado, próximo do Brasil, que estavahá 35 anos no poder”.*¹⁷

Como se ha visto, en los inicios del siglo XX, las relaciones entre los países más relevantes de Suramérica fueron fluctuantes. Por una parte, se evidencian las circunstancias normales y recíprocas en que se enfrentaban los negocios de las relaciones bilaterales. Por otra parte, en los países, sobresalía el interés por ascender en la carrera hacia la hegemonía regional o, a lo menos, importaba equilibrar las relaciones de poder orientando las estrategias políticas hacia la igualdad de condiciones. En ese sentido, se fueron regulando las relaciones y, en ciertos momentos, según Cristian Garay, desde la perspectiva conceptual del equilibrio: “(...) se construyen constelaciones de alianzas escritas y no escritas, para limitar el poder, obtener la seguridad y potenciar la capacidad más allá de los propios medios”.¹⁸

Del proceso de equilibrio suramericano, se constatan los siguientes inconvenientes: defender la soberanía nacional en los deslindes fronterizos debido a las diferencias entre los países; consolidar la hegemonía en el eje del Pacífico; y, consolidar la visión geopolítica y de hegemonía en el eje del Atlántico. Surgió entonces la factibilidad de concretar alianzas y de complementar los recursos político-estratégicos y militares a la luz de las estrategias de defensa basadas en la modernización de los arsenales de guerra, iniciativa ceñida a la carrera de armamentos.

LAS ESTRATEGIAS DE DEFENSA EN LOS INTERESES DEL ABC

Los momentos álgidos de la crisis entre Argentina y Chile, sumado a las causas que demandaban mayor dinamismo al quehacer de la diplomacia entre Argentina y Brasil, fueron los instantes que coincidieron con la posibilidad de acelerar una de las estrategias políticas enmarcadas en el contexto bilateral asociado a la modernización de los institutos armados. Según el historiador argentino Enrique Dick, a raíz del clima de crisis con Chile, la preparación de los institutos armados “(...) se transformaría en un proceso organizado y estudiosamente planificado, con una orientación determinada y la participación de personas idóneas que le darían el realce que requerían las fuerzas armadas al servicio de la Nación”.¹⁹

17 SALOMÃO, Victoria Antonia; DE MOURA FERNANDES, Fernanda (2015). *Op. cit.*

18 GARAY, Cristian. Las carreras armamentistas navales entre Argentina, Chile y Brasil (1891-1923). En: *Historia crítica*. Bogotá: Universidad de Bogotá. 2012, N° 48, pp. 39-57.

19 DICK, Enrique (2014). *La profesionalización en el Ejército Argentino (1899-1914)*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, p. 45.

En lo que respecta a los ejércitos, fue importante el cambio del modelo militar como instrumento doctrinario. En Argentina, la doctrina alemana fue impuesta por oficiales de alto rango, que además cumplían cargos políticos relevantes, como el general Julio Argentino Roca, los generales Luis María Campos, Pablo Riccheri y Lucio V. Mansilla. Los alcances del trabajo de estos militares son muy bien perceptibles en una prolífera bibliografía.²⁰ En Chile, siendo presidente de la república Jorge Montt Álvarez (1891-1896), las reformas fueron dirigidas por el jefe del Estado Mayor, general Emilio Körner, asistido en los cargos preponderantes por un contingente seleccionado de especialistas alemanes.

Pero también se debe reconocer que ambos países iniciaron una agotadora carrera armamentista y vivieron situaciones de peligrosa paz armada. En el Congreso Nacional de Argentina y Chile, los militares fueron los que fundamentaron los riesgos para los respectivos países si se debilitaba el progresivo avance en la Marina y en los Ejércitos. En 1895, el general Körner llamó la atención del ministro de Guerra, Luis Barros Borgoño, porque se necesitaba con urgencia completar el parque de artillería, a su vez, insistió en los precarios recursos existentes en comparación con las altas exigencias de la seguridad de la nación.²¹ De igual forma, ya sea en las conversaciones en La Moneda como en las sesiones secretas del parlamento, se reclamaba el aumento de plazas y la necesidad de finalizar la completitud del material bélico en breve plazo.

Desde luego, se dictaron numerosas leyes relacionadas con el Ministerio de Guerra: mediante la Ley N° 290 de agosto de 1895 se aumentó el Ejército en 3.000 hombres; a través de la Ley N° 306 de 17 de septiembre de 1895 se dispuso un nuevo curso de cadetes en la Escuela Militar; en 1896 se oficializó el servicio de la Guardias Nacionales.²² En el mismo año se definieron las nuevas zonas militares, y en septiembre de 1900 se promulgó la Ley de Reclutamiento y Reemplazos que derogaba la anterior de 1896 correspondiente a la convocatoria y funcionamiento de las Guardias Nacionales.

20 De la cuantiosa bibliografía se menciona a DICK, Enrique (2014). *La profesionalización en el Ejército Argentino (1899-1914)*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia; DUVAL, A. (1922). *Argentina, potencia militar*. (dos volúmenes). Río de Janeiro: Impr. Nacional; EPSTEIN, F. (1961). *European Military influence in Latin America*. Washington DC: Biblioteca del Congreso. (microfilm 7104 F); FRAGA, Rosendo. (2000). *Política de Defensa en los gobiernos constitucionales (1854-1995)*. Anales 1998 del Instituto de Historia Militar Argentina. Buenos Aires: Instituto de Historia Militar; GARCÍA, F.; Antonio, N. (may 1990). *La germanización del Ejército en la Argentina de comienzos de siglo. Todo es historia, XXIV*, (275), 86-101; GARCÍA, F. (1994). Apogeo de la influencia militar alemana sobre el Ejército Argentino (1904-1910). En: BARBA, E. *In memoriam*. Estudios de historia dedicados por sus amigos y discípulos, Buenos Aires; MAGNELLI, J. (1993). Influencia de la doctrina militar alemana en el Ejército Argentino. En: *Círculo Militar. La educación militar para un mando descentralizado*. Buenos Aires; INSTITUTO DE HISTORIA MILITAR. (2001) *Segundo Congreso Nacional de Historia Militar Argentina*. (dos tomos). Buenos Aires; INSTITUTO DE HISTORIA MILITAR ARGENTINA (1999). *Primer Congreso de Historia Militar*. (dos tomos). Buenos Aires; POTASH, R. (1981). *El ejército y la política en la Argentina: 1928-1945 - de Irigoyen a Perón*. Buenos Aires: Sudamericana.

21 Memoria de Guerra de 1895.

22 RIVAS, Manuel (1964). *Historia Política y Parlamentaria de Chile*. Santiago. Ed. Biblioteca Nacional, pp. 35-36.

Un discurso similar residía en las sesiones del Congreso argentino cuando el ministro de Guerra, coronel Pablo Riccheri, en 1901, presentó el proyecto de ley que modificaba la organización del Ejército y rejuvenecía el escalafón de los cuadros de planta, y que, además, en alguna de sus partes formalizaba los cambios del servicio militar obligatorio. El texto estaba firmado por el presidente de la república, y se insistía en el hecho de que el proyecto obedecía a las exigencias del progreso de la nación.

Ya en 1900, según el informe remitido a Madrid por el ministro plenipotenciario de la embajada de España en Buenos Aires, Julio de Arellano, señalaba que: "(...) *la República Argentina es, sin duda, el Estado más rico de Sud América, su Marina es más fuerte en número y en calidad de buques que la de Chile, posee elementos de guerra para armar un ejército de 300.000 hombres y en sus Arsenales y Depósitos militares, se ha gastado y se gasta sin reparar en cifras con tal de que se hallen provistos de armamento de último modelo (...)*".²³

Tal como lo señalara el ministro plenipotenciario, Julio de Arellano, las circunstancias más emblemáticas fueron los desembolsos en las asignaciones presupuestarias con el objeto de regular las adquisiciones del material bélico, conjuntamente con los otros proyectos leyes enfocados hacia el mejoramiento de las capacidades militares que debían instalarse con urgencia en los Ejércitos. En esto, el concepto de la "paz armada" reveló la persistencia de completar el parque de armamentos durante la crisis y no en pleno desarrollo de la posible guerra. Por de pronto, "*la paz armada continuaba sus estragos*", señalaba el presidente de la república de Chile, Germán Riesco, pero también, en el mismo informe, hizo alusión a la compra de los cruceros y *destroyers* de la Armada que desplazaban miles de toneladas.²⁴ En Argentina, el país entero se preparaba para la guerra, "(...) *contra un vecino a quien se le consideraba belicista y agresivo, y de quien se temía el valor militar, revelado en la guerra del Pacífico, ganada contra Bolivia y Perú en 1883*".²⁵

En esta parte es preciso mencionar el trabajo publicado por Cristian Garay, *Las carreras armamentistas navales entre Argentina, Chile y Brasil (1891-1923)*, el cual es bastante constructivo al objetivo planteado en los inicios de este artículo. Garay establece los problemas de la competencia naval suramericana entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, sin restringirlo al caso chileno-argentino o al argentino-brasileño, sino como una determinación política regional inducida por la creencia de que ello aumentaría las expectativas de éxito en el sistema internacional.²⁶

23 SANTOS, Pedro (2002). *Documentos diplomáticos sobre historia argentina (1850-1954)*. Mendoza: Centro de Estudios e Investigaciones Históricas, Cuyo. Tomo V: 1890-1909, pp. 124-126.

24 RIESCO, Germán (1950). *La Presidencia de Germán Riesco*. Santiago. Imp. Nacimiento, p. 187.

25 ROUQUIÉ, Alain. *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires. Emecé, p. 81

26 GARAY, Cristian (1981). *Op. cit.*

Después de todo, hay que advertir que la estrategia de defensa, ya sea en Argentina como en Chile, no estuvo subordinada exclusivamente a la “carrera armamentista”, como pareciera. Los proyectos pensados en los recursos fueron elaborados en el seno de los Ministerios de Guerra, los que cubrieron los siguientes ejes fundamentales:

- Se efectuó la refundación de las escuelas de oficiales y de suboficiales.
- En Argentina se creó la Escuela Superior de Guerra.
- Se fortaleció la acción del mando mediante la modernización de los Estados Mayores.
- Una parte del perfeccionamiento de los oficiales comenzó a cristalizarse en los Ejércitos más emblemáticos del continente europeo.
- Se creó el Servicio Militar Obligatorio, primero en Chile (1900) y luego en Argentina (1901).
- Constantemente se recibieron oficiales extranjeros con la tarea de asistir en el desarrollo de la profesión militar.

Semejante con estas preferencias, algunos gobiernos le solicitaron a Chile la asistencia de militares para colaborar en el perfeccionamiento y/o funcionamiento de la Academia de Guerra y de las escuelas matrices, o bien para verificar el funcionamiento de los Estados Mayores y crear el servicio militar universal. Tales fueron los casos de las misiones de oficiales chilenos al Ecuador y Colombia,²⁷ y en menor escala a Venezuela. Este camino corto por recorrer estuvo vinculado a la posibilidad de desarrollar una estrategia de defensa más rápida, menos costosa y ausente de los problemas causados por el idioma, pero también el acercamiento de las relaciones bilaterales de naturaleza militar ayudaba a la idea de ir concretando alianzas estratégicas de interés político.

Iniciado el siglo XX, una de las formas para evitar la guerra entre Argentina y Chile estuvo muy marcada por los fundamentos de todos quienes, en febrero de 1899, tuvieron la responsabilidad de convenir el Abrazo del Estrecho, una instancia pensada para que les asegurara a los presidentes de Argentina y Chile un espacio de diálogo en un área discutible y hasta beligerante. Quizás fue un gesto para demostrar la voluntad de paz, por eso, el desenlace del encuentro en las intermediaciones de Punta Arenas rindió sus frutos: “*Otro año de paz ha corrido para la República y nuestras relaciones internacionales se cultivan leal y amistosamente*”, dejaba ver el presidente de la república Federico Errázuriz el 1º de junio de 1900.²⁸ Ambos mandatarios, en el banquete oficial, escribió Mario Barros, “*intercambiaron discursos de salutación a la paz y a la fraternidad chileno argentina. La hospitalidad chilena siempre preñada de sentimiento y generosidad, tiró por la ventana un rencor*

27 ARANCIBIA, Roberto (2002). *La influencia del Ejército chileno en América Latina 1900-1950*. Santiago. Imprenta Salesianos S.A.

28 Discurso del presidente Federico Errázuriz en 1900.

de cincuenta años, para volcar ese día toda su cordialidad".²⁹ Sin embargo, las divergencias continuaron hasta que el 28 de mayo de 1902 se suscribieron los Pactos de Mayo, en su esencia, orientados para cautelar el equilibrio del armamento naval y dejar sin efecto las órdenes de compra pendientes, y solicitar la inmediata intervención del árbitro inglés.

En este clima belicoso, en donde evidentemente estaban en juego los intereses nacionales, comenzó a gestarse el pacto tripartito del ABC.

CONCLUSIONES

Durante los años previos al centenario de la Independencia nacional, se había afirmado la antigua amistad con Brasil, inaugurada en 1836, mediante la acción conjunta con el Barón de Río Branco sobre la base de un concepto más amplio de la diplomacia denominada "amistad sin límites". Entre tanto, después de los Pactos de Mayo, las muestras de respeto mutuo con Argentina durante los actos del centenario lograron imponer un *stato quo* respecto a los problemas fronterizos irresolutos.

El peligroso giro que estaban tomando los sucesos en el concierto europeo, sumada la proyección norteamericana hacia los países del Cono Sur y los residuos aún latentes de las guerras externas entre los países de la región, ofrecían un flanco vulnerable para Argentina, Brasil y Chile, debido a su estratégica posición económica y militar respecto al resto de los países del continente. Naturalmente, esta condición provocó inquietud en las cancillerías, surgiendo la idea de unirse mediante un tratado de alianza definitiva para contrarrestar un peligro mayor y privilegiar las relaciones de estrecha amistad, concordia y paz.

Junto con desaparecer el peligro de una agresión desde el exterior, conjuntamente con el estallido de la Gran Guerra, renacieron con mayor vigor los asuntos que flanqueaban las relaciones fluidas entre el ABC. La defensa de la soberanía; la hegemonía en el eje del Pacífico; y la hegemonía en el eje del Atlántico, jugaron un papel gravitante en la causa de la entente suramericana. Más bien, el carácter y significado histórico de los intereses nacionales particulares de los países fueron superiores al privilegio de contar con una asociación tripartita de defensa en el Cono Sur.

Inherente con la causa política de resguardar los intereses nacionales, se sitúa el necesario desarrollo de las respectivas estrategias de defensa. El establecimiento de un cuerpo militar renovado creó las condiciones de seguridad externa asociadas al supuesto de

29 BARROS, Manuel (1990). *Historia diplomática de Chile (1541-1938)*. Santiago. Editorial Andrés Bello. Segunda edición, p. 575.

hacer prevalecer las decisiones de los jefes de los Estados en el concierto internacional, como quedara demostrado durante las negociaciones preliminares para alcanzar los acuerdos del pacto ABC, que no ocurrió.

Ahora bien, aunque se requiere un estudio más depurado para abordar las principales causas que ocasionaron el fracaso del Pacto de 1915, igualmente se insinúan los factores claves trabajados por Gonzalo Vial.³⁰ El historiador nacional se refiere al desequilibrio de potenciales entre EE.UU. y la entente ABC. EE.UU. tenía una política exterior definida respecto a la región americana, mientras que el ABC carecía de ella. Se destaca la ausencia de una real comunidad de intereses entre los miembros del ABC, porque ninguno de los gobiernos estaba dispuesto a ceder nada, *“salvo palabras para crear esa comunidad o una política de bloque”*.

Ni Argentina ni Chile gozaban de estabilidad en la política interna y social como para liderar un bloque o participar positivamente. En los dos países, la cuestión social estaba paralizada y anárquica por un parlamentarismo cuya inoperancia se había hecho total. Asimismo, el estallido de la Gran Guerra en 1914 dejó estas cuestiones en suspenso. Por último, desde la perspectiva de Chile, Argentina era un adversario demasiado reciente aun para formalizar alianzas. Chile veía mejor las cosas hacia el Pacífico y percibía los beneficios que dicha posición le otorgaba a los intereses nacionales.

30 VIAL, Gonzalo (1982). *Historia de Chile (1891-1973). Triunfo y decadencia de la oligarquía (1891-1920)*. Santiago. Editorial Zig-Zag. Segundo tomo, 4ª edición, pp. 565-568.

BIBLIOGRAFÍA

MEDIOS IMPRESOS:

BARRIOS, Verónica (2011). *Brasil: Características políticas y relaciones bilaterales con Chile*. Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional. Comisión Permanente de Relaciones Exteriores del Senado. Área Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales.

BARROS VAN BUREN, Mario (1970). *Historia diplomática de Chile (1541-1938)*. Santiago: editorial Andrés Bello.

BERAZA, Fernando (2009). *Grandes Conspiraciones de la Historia Argentina*. Buenos Aires: Ediciones B Argentina S.A.

BROWN, Fabian; PUIGDOMENECH, J.; MUSICÓ, A. M.; ADÁN, G. I.; DOVAL, A. (2006). Política de acercamiento con las instituciones militares europeas 1900-1914. En: Instituto de Historia Militar, *II Congreso Internacional de Historia Militar Argentina 2005*. Buenos Aires: Instituto de Historia Militar.

DICK, Enrique. *La profesionalización en el Ejército Argentino (1899-1914)*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.

COLLIER, Simon; SATER, William (1999). *Historia de Chile 1808-1994*. Madrid: Cambridge University press.

DEL POZO, José (2002). *Historia de América Latina y del Caribe 1825-2001*. Santiago: LOM.

HALPERIN, Tulio (2005). *Historia contemporánea de América Latina*. (Sexta reimpresión). Buenos Aires: Alianza Editorial.

LOVEMAN, Brian; LIRA, Elizabeth (1999). *Las suaves cenizas del olvido. Vía chilena de reconciliación política 1814-1932*. Santiago: LOM.

RIVAS, Manuel (1964). *Historia Política y Parlamentaria de Chile*. Santiago: Ed. Biblioteca Nacional.

SANTOS, Pedro (2002). *Documentos diplomáticos sobre historia argentina (1850-1954)*. (Tomo V: 1890-1909). Mendoza: Centro de Estudios e Investigaciones Históricas, Cuyo.

VIAL, Gonzalo (1982). *Historia de Chile (1891-1973). Triunfo y decadencia de la oligarquía (1891-1920)*. (Segundo tomo, 4ª edición, pp. 565-568). Santiago: editorial Zig-Zag.

MEDIOS DIGITALES:

DALPONTE, Bruno (UTDT); MARINKEFF, Carolina (FLACSO/Argentina) (2009). La relevancia estratégica del vínculo ABC en la política exterior argentina. En: *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, publicaciones.

GARAY, Cristian (2012). Las carreras armamentistas navales entre Argentina, Chile y Brasil (1891-1923). En: *Historia crítica*. Bogotá: Universidad de Bogotá.

MORALES, Pablo (2008). *ABC, un modelo de poder regional inconcluso*. La Plata: ediciones Iri.

SALOMÃO, Victoria Antonia; DE MOURA FERNANDES, Fernanda (2015). Estado da Arte do Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile): O Centenário Como Momento Oportuno para Avaliarseu Significado na Literatura Sobre Política Externa Brasileira.

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA: CONTRIBUCIÓN DEL ABC

Juan Carlos Salgado Brocal*

INTRODUCCIÓN

La historia de las Medidas de Confianza Mutua (MCM) puede trazarse en casi 50 años a la fecha; es decir, la mitad del período que pretende abarcar esta publicación, al tomar como referencia la firma del Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje suscrito por Argentina, Brasil y Chile el 25 de mayo de 2015, más conocido como Pacto ABC.

En la introducción de este libro, los académicos Gilberto Aranda y Lucas Pavez proponen una hipótesis de trabajo que entrega algunas pistas de que la región pudo ser pionera en establecer implícitamente las MCM: *“si bien es cierto, mientras en el Pacto ABC preponderó la visión geopolítica del conflicto intrarregional, y actualmente la integración se funda en la cooperación, la línea de continuidad está dada por la intención de las partes en sostener un equilibrio de poder, frenando la consolidación de un solo país como hegemón suramericano”*. Como los mismos autores sostienen, Argentina, Brasil y Chile eran a principios del siglo pasado potencias militares en Sudamérica y, bajo un prisma realista de las relaciones internacionales, desconfiaban mutuamente de las intenciones del uso de los recursos de poder. Consideraciones geopolíticas y estratégicas ambientaban un clima de relaciones en que el conflicto estaba subyacente.

Concluyen que si bien el Pacto no fue ratificado, *“su espíritu no fracasó. El planteamiento de un equilibrio de poder regional entre sus tres países se sostuvo de modo implícito. Las hipótesis de conflicto fueron secundarias frente a las intenciones de esas décadas, de revivir esta alianza tripartita”*. Citando a Pedro Godoy, fundamentan la pervivencia del entendimiento original del ABC, cuando el presidente argentino Juan Domingo Perón pretendía *“configurar un bloque bioceánico austral”*, lo que implicaba *“una diplomacia común, complementación económica e integración política”*.

* General de División. Oficial de Estado Mayor. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Graduado del Programa de Seguridad Nacional e Internacional para altos ejecutivos de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard y del curso de Estrategia y Política de Defensa, del Centro de Estudios Hemisféricos de la Universidad Nacional de Defensa de los EE.UU. Actualmente se desempeña como investigador asociado del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército. juasal@gmail.com

Varios ingredientes que configuran la concepción tradicional y la más amplia de las MCM podrían extraerse de los fundamentos del Pacto ABC, lo que incluso podría alcanzar para un análisis más extenso. Dentro del concepto más restringido, siguiendo a Francisco Rojas, el ingrediente militar, o más ampliamente la defensa, fue el ámbito central del acuerdo.¹ Aunque se desconoce si en el marco del Pacto ABC hubo intentos por limitar el armamento, para algunos autores dichas medidas no forman parte de las MCM, las que evitaron la probabilidad de que surgiera una confrontación bélica entre ellos, siendo este su propósito principal y también el generalmente aceptado por los estudiosos de las MCM.

En el otro extremo, una concepción amplia de las MCM, siguiendo a Isaac Caro, implica ámbitos más allá de lo puramente militar, como los que insinuaba la configuración de un bloque bioceánico austral, atribuida al presidente Perón, al incorporar lo diplomático, económico y político.²

Una síntesis de lo anterior la entregan Aranda y Pavéz al plantear la cuestión de si existe una continuidad histórica entre el Pacto ABC y los procesos de integración de la segunda década del siglo XXI. Al respecto sugieren que *"la integración como concepto, dialoga teóricamente entre los postulados que la posicionan como un tipo de alianza para ampliar poder, hasta aquellos que la derivan de la noción de equilibrio de poder, pasando por aquellos que la sitúan desde su arista cooperativa y convergencia de ideales e intereses"*.

El debate acerca de la amplitud o grado de restricción de las MCM es relativamente reciente, como lo destaca el mismo Francisco Rojas: *"algunas interpretaciones las ubican dentro de un contexto amplio de fomento de la seguridad. En él se incluyen aspectos político-militares, pero también aspectos correspondientes a las esferas de la economía, la cultura, las relaciones sociales"*³ Caro, en este mismo análisis, concluye *"que las medidas de confianza mutua deben enmarcarse dentro del nuevo escenario internacional, en el cual la seguridad debe ser reinterpretada y debe estar vinculada no sólo a lo militar, sino también a materias sociales, económicas y ecológicas"*⁴.

Esta discusión está confusamente unida a la que ha tenido lugar respecto de la seguridad ampliada, que también se origina producto de los cambios de fines del siglo XX

1 ROJAS, Francisco (1999). "América Latina, las medidas de confianza mutua y de seguridad regional. Evaluación y perspectivas". Presentación realizada ante la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados de Chile, como parte del Seminario organizado por esta corporación acerca de la "Condición estratégica de Chile". Valparaíso. 18 de agosto de 1999.

2 CARO, Isaac (1995). "Medidas de confianza mutua en Sudamérica". *Estudios Internacionales*, 28 (109), pp. 37-57.

3 ROJAS, Francisco, editor (1996). "Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua, FLACSO Chile, AGD Impresores, Santiago, p. 46.

4 CARO, Isaac (1995), *op. cit.*, p. 36.

y de la percepción global de las llamadas nuevas amenazas. Por ello que este artículo tiene por finalidad replantear el concepto de las MCM, en el ámbito de la seguridad ampliada, lo que daría origen a una nueva generación de medidas que superan ampliamente la concepción clásica que las asociaba exclusivamente con el ámbito militar o de la defensa. En esta nueva generación de MCM, Argentina, Brasil y Chile están llamados histórica y políticamente a generar las condiciones para recrear un clima de confianza y articular los proyectos para una real integración regional.

VISIÓN RESTRINGIDA VERSUS VISIÓN AMPLIA DE LAS MCM

Muchas medidas de confianza mutua “no-militares”, según la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE, por su sigla en inglés), tienen sus orígenes en los primeros trabajos de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE, por su sigla en inglés), reflejados en el Acta Final de Helsinki en 1975.⁵ Resulta paradójico que la mayoría de los autores, sin distinción de la amplitud de su visión, señalen esta misma conferencia como un referente remoto de las MCM actuales. Mientras muchas medidas de confianza mutua, desarrolladas con anterioridad a 1975, estaban mayormente enfocadas a la seguridad tradicional –entendida generalmente como militar y destinada específicamente a reducir el potencial estallido de una confrontación militar–, las llamadas Medidas de Confianza Mutua no Militares están crecientemente consideradas como un puente adicional, esencial, para una paz sustentable.⁶

Rojas, en su presentación en la Cámara de Diputados, sostuvo que *“en el debate sobre amplitud o restricción del concepto de medidas de fomento de la confianza, privilegiamos la focalización. Estimamos que el uso de MCM debe estar radicado exclusivamente en el ámbito de la defensa. La construcción de confianza en otros ámbitos es responsabilidad de la política, la diplomacia, la economía y otras relaciones. Las MCM no deben ser confundidas con otras acciones que significan acuerdos de cooperación. El concepto sobre las MCM debemos reservarlo para aquellas cuestiones que dicen relación con el uso de la fuerza y las otras medidas debemos ubicarlas en el campo de la cooperación”*.⁷

En contraste con esta concepción restringida, en Latinoamérica ha destacado la idea de una concepción más amplia, incluso más que la sustentada por la OSCE. Isaac Caro cita a un diplomático peruano que sostiene que en América Latina *“el fomento a la confianza se ha dado en un terreno amplio, mucho más allá del militar”*. El concepto de

5 OSCE. “OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures (CBMs)”, OSCE Secretariat, Viena 2010.

6 *Ibidem*, p. 5.

7 ROJAS, F., *op. cit.*, 1999.

estas medidas de confianza se refiere a “promover un tipo de relación de alta calidad de modo que esta haga posible el incremento de la seguridad entre dos o más actores internacionales”⁸

Víctor Millán y Michael Morris, al comparar la situación de América Latina con la de Europa, señalan que existe la urgente necesidad de extender las MCM del ámbito militar a los problemas políticos económicos y sociales. Este último autor, apoyando el concepto ampliado, enfatiza que la seguridad militar continúe siendo el elemento fundamental.⁹

En tanto, al vincular las MCM con la seguridad internacional, también se entra a un ámbito complejo en términos conceptuales y prácticos. Académicos como R. Kehoane y J. Nye (1977, 1988, 2001), analizaron fenómenos como la transnacionalización y la interdependencia compleja y su impacto en la seguridad. Como consecuencia, se abrió un debate sobre la importancia relativa del poder militar en las relaciones internacionales; el surgimiento de nuevos actores internacionales; y acerca de la creciente interdependencia, no solo en términos económicos, sino que también en los ámbitos de la seguridad.

Kehoane y Nye¹⁰ extraen, del realismo político, la voluntad de los Estados de servir a su interés nacional, en parte, mediante la creación de regímenes internacionales o de las normas de comportamiento que se crean cuando la cooperación se institucionaliza. En relación a este propósito, la confianza mutua es fundamental. Con respecto a las MCM, podríamos estar hablando de una cuarta generación, siguiendo la clasificación de John Borawski.¹¹ Por su parte, otros académicos como Barry Buzán, Ole Waever y Jaap de Wilde confrontaron la visión tradicional de la seguridad, centrada en el Estado y el poder militar, con una nueva concepción de la seguridad, en la que agregaron a los tradicionales ámbitos político y militar los sectores social, económico y ambiental.¹² Así lo entendieron también los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) cuando suscribieron en México, el año 2003, la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, en la que definieron una nueva concepción de la seguridad en el hemisferio, de alcance multidimensional, que “incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio”.¹³

8 CARO, Isaac, *op. cit.*, 1995, p. 46.

9 MORRIS, Michael; MILLÁN, Víctor (1987). “Confidence-Building Measures in Comparative Perspective: The Case of Latin America”, en *Confidence Building Measures and International Security*, New York Institute for East-West Studies, p. 125.

10 KEOHANE, R. y NYE, J. (2001). “Power and Interdependence”, Longman Classics in Political Science 4th Edition.

11 BORAWKI, John, citado en CARO I., *op.cit.*, 1995, p. 39.

12 BUZAN, Barry et al (1998). “Security. A new framework for analysis” Lynne Rienner Publishers, London.

13 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Conferencia especial de seguridad de la Organización de los Estados Americanos, realizada en México, entre el 27 y 28 de octubre de 2003.

Del mismo acuerdo se deriva la constatación de que cada Estado debe definir cuáles son “sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas”.¹⁴ Así ha ocurrido en la región, lo que ha derivado en una amplia diversidad para concebir la seguridad y los recursos para enfrentar sus amenazas. Entre estos últimos está la contribución que deben asumir las Fuerzas Armadas, lo que ha abierto un debate interno e internacional, como ocurrió recientemente en Chile con respecto al primer documento relativo a la Estrategia de Seguridad y Defensa que el Gobierno del presidente Sebastián Piñera, en dos ediciones, envió al Senado el año 2012.¹⁵

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA Y SEGURIDAD EN SUDAMÉRICA

En América del Sur se suele citar como antecedentes de las MCM diversos instrumentos multilaterales, como la Carta de la OEA, firmada en mayo de 1948, cuyos objetivos principales eran la paz y seguridad continentales, promover la solución pacífica de las controversias, consolidar la democracia representativa y lograr la limitación de armamentos. Por otra parte, el Tratado de Tlatelolco, suscrito en México en 1967, que establece una zona libre de armas nucleares; y la Declaración de Ayacucho, firmada en 1974 por los países que en ese entonces pertenecían al Pacto Andino, que establece medidas para llevar a cabo una limitación de armas, detener la adquisición de estas para fines agresivos y condenar el uso de energía nuclear cuando se utiliza para fines no pacíficos. Por último, el Compromiso de Mendoza, en 1991, llevado a cabo entre Argentina, Brasil y Chile, más la adhesión de Uruguay, que estableció la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas.

Dentro de otras instancias, más directamente vinculadas con las MCM y la seguridad, destacan la Reunión de Expertos sobre MCM y Seguridad de Miami y la Declaración de Seguridad en las Américas, de México, ambas en 2003. En este contexto, reviste especial importancia la Reunión de Expertos, en la que se acordó incluir nuevas MCM, que dio origen a un listado consolidado de estas, el cual fue aprobado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA el 2009.

Sin dudas, la región ha sido pionera en la generación de MCM multilaterales. A nivel bilateral, han sido Chile y Perú los países que tempranamente en la década del setenta iniciaron las llamadas medidas de Primera Generación, a propósito de la Declaración de

14 *Ibidem.*

15 RIVAS, Pablo. “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa en Chile: Sistematización de sus Críticas y Alcances”, en *Estudios de Seguridad y Defensa*, ESD N° 4, ANEPE, diciembre de 2014, pp. 121-152.

Ayacucho y, posteriormente, en el Acuerdo de Cooperación del Afianzamiento de la Paz y la Amistad, firmado entre las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y Perú, en Santiago el 27 de mayo de 1976.¹⁶

Resulta paradójico que incluso después de la crisis de 1974-1975, en que Chile y Perú estuvieron al borde de un conflicto armado, las Fuerzas Armadas de ambos países perseveraron en implementar y mantener las MCM, que incluían intercambios de información, visitas protocolares, reuniones de coordinación en la frontera y notificación de actividades militares, las cuales podrían calificarse como de primera y segunda generación.¹⁷

Otros acuerdos, especialmente relacionados con restricciones de movimientos de tropas y realización de ejercicios militares en zonas cercanas a la frontera común, bien podrían calificar en una tercera categoría. Aspectos pendientes del Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario, así como reclamaciones reivindicacionistas de Perú, que se reflejaron en delimitaciones unilaterales que afectaban los límites marítimos y terrestres, dificultaron avanzar en una nueva o cuarta generación de MCM. Con todo, en medio del proceso ante el Tribunal de La Haya, iniciado unilateralmente el 16 de enero de 2008, por una demanda peruana sobre la delimitación marítima con Chile, una ONG noruega llevó a cabo, el 2012, un desminado en la frontera común por acuerdo de ambos gobiernos.¹⁸

La tercera generación de MCM apunta fundamentalmente a la restricción de actividades militares y busca consolidar la confianza. Lo más avanzado en este ámbito está relacionado con el intercambio de información sobre presupuestos y adquisiciones de armas. En este ámbito no ha habido progreso con Perú. Este hecho puede explicarse por la suspensión que vivieron dichas medidas tras la promulgación de la Ley de Bases de Perú, aprobada finalmente el 3 de noviembre de 2005, hecho que implicó el congelamiento de la agenda bilateral.

Respecto de la transparencia en el gasto militar y en las políticas de defensa, no ha sido posible llegar a un acuerdo a nivel bilateral, por lo que en la actualidad se trabaja en mayor medida a nivel multilateral. Históricamente, Perú ha criticado el gasto militar de Chile, *“basándose en el argumento de que parte importante de las adquisiciones realizadas en el último tiempo responderían a la posibilidad de un conflicto*

16 CHEYRE, Juan Emilio (2000). “Medidas de confianza mutua: casos de América Latina y el Mediterráneo”. CESIM, Chile, p. 82.

17 SALGADO, Juan C.; IZURIERA, Óscar R. (1992). “Las relaciones bilaterales chileno-peruanas contemporáneas: un enfoque realista”. Biblioteca Militar, Chile.

18 <http://www.cnad.cl/>

bélico con sus vecinos, Perú ha acusado al gobierno chileno de generar un desequilibro en la región".¹⁹

En tanto, con Bolivia apenas se insinúo un avance en las MCM de primera generación con la firma del Acuerdo de Cooperación del Afianzamiento de la Paz y la Amistad, de 1976. La falta de relaciones diplomáticas, interrumpidas unilateralmente por Bolivia en 1978, ha sido una barrera infranqueable para avanzar en cualquier ámbito de las MCM bilaterales. La Agenda de Trece Puntos propuesta por el gobierno de la presidente Bachelet al presidente Evo Morales, el 2006, fue una apuesta inédita para avanzar en una concepción amplia de las confianzas, la que prácticamente ha quedado congelada por la ofensiva del Gobierno boliviano para lograr una salida soberana al océano Pacífico por territorio chileno, lo que derivó el 2013 en una demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.²⁰

Chile y Brasil han tenido históricamente una estrecha relación de amistad entre sus pueblos, en general, y entre las Fuerzas Armadas, en particular. Su condición de vecinos amistosos ha impedido que se cumpla con uno de los supuestos básicos de las MCM, que presupone la existencia de diferencias de intereses y baja confianza en las relaciones.²¹ Chile ha sido un actor estratégico para Brasil en sus relaciones con Argentina, por lo que cuida que esta relación se mantenga en esos términos. Por su parte, Chile considera a Brasil como un aliado y *primus inter pares*, como lo interpretó el subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile al participar en el Coloquio Chile-Brasil, organizado por el Instituto Lula, en el que planteó que Brasil debía asumir un rol de liderazgo por ser la gran potencia latinoamericana y por tener una relevancia mundial gracias a su participación en los BRICS y el G-20, oportunidad en la que además ofreció a Chile como mediador entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico.²²

Finalmente, Argentina y Brasil han mantenido una rivalidad político estratégica, de la que dan cuenta Aranda y Pavez. En términos de las MCM, los estudios destacan fundamentalmente los acuerdos relativos al desarrollo nuclear y su uso exclusivamente pacífico, como los de Iguazú, en 1985, y de Guadalajara en 1991.²³

19 MILET, Paz. "Desafíos Externos e Internos a la Política de Defensa en Chile". En *Revista Nueva Sociedad* N° 213, enero-febrero de 2008, p. 1. En: <http://nuso.org/articulo/desafios-externos-e-internos-a-la-politica-de-defensa-en-chile/>

20 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/07/674-638161-9-las-relaciones-diplomaticas-entre-chile-y-bolivia-37-anos-de-interrupciones.shtml>

21 ROJAS, Francisco, *op. cit.*, 1996, p. 43.

22 <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/08/26/676997/chile-se-ofrece-en-brasil-como-puente-comercial-entre-mercosur-y-alianza-del-pacifico.html>

23 CHEYRE, J., *op. cit.*, 2000, p. 84.

En cuanto a las relaciones entre sus Fuerzas Armadas, ha habido un acercamiento desde los años ochenta, década en la que se originó un cambio histórico en las relaciones bilaterales con motivo del advenimiento de gobiernos democráticos, según sostienen Lafferriere y Soprano.²⁴ Antes de esa fecha *“ambos países mantuvieron hipótesis de conflicto en torno del control geopolítico de la Cuenca del Plata y, más ampliamente por el liderazgo subregional en el Cono Sur y Sudamérica”*.²⁵ Sin embargo, en materia de MCM en el ámbito militar y, en coincidencia, en materias de seguridad y defensa, no ha habido un progreso consecuente, como lo sostienen los mismos autores. Esto, explican, porque habría conflictos en otros campos, *“como los económicos que –prima facie– aparecen como los más relevantes”*,²⁶ y porque tampoco existe coincidencia en los intereses de ambos Estados en materia de integración en defensa. Mientras Argentina privilegia, desde la década de 1990, la necesidad de una integración en materia de defensa a nivel suramericano, *“el Brasil es más bien partidario de una cooperación con vistas a resguardar su autonomía, en virtud de la desigual relación que reconoce con sus vecinos y procurando consolidar su rol como global player con base en Sudamérica... y aspirando asimismo a ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”*.²⁷

CHILE-ARGENTINA: HACIA LA AMPLIACIÓN DE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

Es este el escenario de Chile en el Cono Sur de América, en el que *“la fluctuante relación que mantiene el país con sus vecinos del Norte, Bolivia y Perú, no ha podido avanzar por un camino de cooperación y construcción de confianza similar al transitado con Argentina”*.²⁸

La crisis vecinal que vivió Chile con ese país, en 1978, como consecuencia del desconocimiento de este último del Laudo Arbitral de la Corona Británica –arbitraje al que concurrieron ambos países, en 1971, por el diferendo de límites en el Beagle–, los llevó a una situación de extrema gravedad, que recién pudo ser superada en 1984 como consecuencia de la firma del Tratado de Paz y Amistad. No obstante haber vivido Chile con Perú una situación similar que con Argentina en los setenta, la recomposición de las confianzas transformó el caso Argentina-Chile en uno paradigmático en relación al establecimiento y desarrollo de las MCM. En opinión de Hebe Gazzotti, este constituye

24 LAFFERRIERE, Guillermo y SOPRANO, Germán. “La cooperación de los Ejércitos argentino y brasileño desde fines de siglo XX”, en Rev.Bra.Est.Def. v. 2, N° 1 enero/junio 2015, p. 155.

25 *Ibidem*.

26 *Ibidem*, p.163

27 *Ibidem*, pp. 162/163.

28 MILET, P., *op. cit.*, 2008, p. 147.

probablemente el máximo ejemplo de la utilización de un sistema efectivo para la veloz transformación de la construcción de la confianza y su consolidación.²⁹

En este proceso, las MCM abarcan casi todo el espectro de las categorías de primera, segunda y tercera generación. Las más consistentes fueron las establecidas entre las instituciones de las Fuerzas Armadas en la segunda mitad de la década del ochenta. Posteriormente, en los noventa, este intercambio se elevó entre los ministerios de defensa y sus respectivas subsecretarías. Como lo sostiene Francisco Rojas, las relaciones entre las instituciones castrenses, paulatinamente, van adquiriendo un marco más estructurado, que se inicia como político-estratégico y culmina con las actividades que ejecutan las instituciones armadas en el plano militar-operativo y otras organizaciones e instituciones en los más diversos campos de acción.³⁰ Un ejemplo de ello han sido los ejercicios combinados y conjuntos llamados “Solidaridad”, resultado del Acuerdo de Cooperación en Materia de Catástrofes entre la República Argentina y la República de Chile el 8 de agosto de 1997, que se realizan cada dos años desde 2001, tanto en territorio argentino como chileno.³¹

Dentro del marco de las operaciones de paz y de los acuerdos de confianza mutua, Chile ha participado desde el 2003 en la Fuerza de Tarea Argentina, que conforma la UNFICYP (Fuerza de Paz de Naciones Unidas para Chipre), con una sección combinada de miembros del Ejército y la Armada.³² En este mismo ámbito, contingentes importantes de Argentina y Chile conformaron desde sus inicios la MINUSTAH (Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití) y se han alternado en el cargo de segundo comandante de las fuerzas multinacionales.

Sin embargo, este fortalecimiento de la confianza en términos de la seguridad internacional no siempre estuvo acompañado de un marco político conveniente para los intereses de ambos Estados. Precisamente, en la etapa correspondiente a lo que los estudiosos denominan la “Consolidación de la Confianza”, ocurre la denominada crisis del gas, en abril de 2004, considerado como el conflicto más serio entre gobiernos democráticos a ambos lados de la cordillera desde 1990, año en que se impulsó una estrecha política bilateral en diversos ámbitos, que incluyó la solución a casi todos los problemas de límites pendientes.³³

29 GAZZOTTI, H. (2005). “Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: La experiencia del Cono Sur”, pp. 3-4. En: <http://scm.oas.org/pdfs/2005/CP14368T.pdf>

30 ROJAS, Francisco. “Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: Perspectivas desde Chile, en FASOC, año 17, N° 1-N° 2, enero-junio 2002, p. 38.

31 <http://www.defensa.cl/noticias/fuerzas-armadas-chilenas-y-argentinas-colaboran-en-ejercicio-solidaridad-2014/>

32 http://www.emco.mil.cl/?page_id=111

33 HUNNEUS, Carlos (2007). “Argentina y Chile: el conflicto del gas, factores de política interna Argentina”, en *Estudios Internacionales 158*, Universidad de Chile, pp. 182-183.

La falta al compromiso suscrito en 1997, mediante el cual Argentina vendería gas natural a Chile, tuvo un impacto económico grave en la industria energética nacional y en los hogares de los chilenos. También significó una desconfianza de las autoridades políticas, los empresarios y la población en general. Este hecho, para Faundes, *“mostró en forma explícita que el eje de las relaciones entre Chile y Argentina efectivamente se encontraba en un proceso de cambio; en ningún momento se planteó un escenario de conflicto bélico ni movilización. No se rompieron las relaciones y el contacto se mantuvo. Los canales de negociación no se cerraron, y en ellos participaron instancias políticas y privadas buscando soluciones”*.³⁴ El caso serviría, sin lugar a dudas, para ilustrar la necesidad de ampliar el ámbito de las medidas de confianza –al económico y al político–, como lo sugieren algunos de los autores citados.

En términos de la teoría de la Interdependencia Compleja de Keohane y Nye (1988), Chile fue “sensible” primero y “vulnerable” después a los cambios originados por Argentina. Sensible, porque tuvo costos económicos inmediatos en la generación de energía eléctrica para las empresas y para la población chilena.³⁵ Vulnerable, porque los efectos fueron permanentes, aun cuando se efectuaron transformaciones internas para paliar sus efectos, incluso con la puesta en marcha, el 2009, de la primera planta de gas natural licuado (GNL) en Quintero, con un costo superior a los mil millones de dólares, que el diario El Mercurio calificó *“como un hito en la seguridad energética”*.³⁶ A juicio del profesor Hunneus, *“este escenario implicó un cambio de las reglas del juego establecidas en acuerdos internacionales suscritos por ambos países, en virtud de los cuales se celebraron contratos entre empresas de ambos países y alentó el nacionalismo latente en amplios sectores de la opinión pública chilena, dañando la imagen de Argentina ante los chilenos”*.³⁷

Superado el *impasse*, quedó, sin embargo, una sensación de desconfianza en el empresario y autoridades chilenas que acompañó por más de diez años las relaciones bilaterales, impactando, en general, a proyectos de integración y, en especial, a los energéticos. Un acuerdo entre los gobiernos de ambos países, impensado hasta entonces, permitió que Chile exportara gas natural licuado a Argentina en los meses de invierno. El ministro de Energía de Chile afirmó que *“se inicia una nueva etapa en la integración energética entre Chile y Argentina”*, la que continuará en el campo eléctrico con exportaciones a

34 FAUNDES, Cristian (2009). “La fuerza combinada Cruz del Sur, análisis desde las medidas de confianza mutua”, en *Estudios Avanzados* 12, Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago, p. 61.

35 HUNNEUS, C., *op. cit.*, 2007, p. 181.

36 http://www.mercuriovalpo.cl/prontus4_noticias/site/artic/20091022/pags/20091022190956.htm

37 HUNNEUS, C., *op. cit.*, 2007, p. 182.

Argentina desde el Norte Grande a través de la línea entre Mejillones y Salta.³⁸ Debemos agregar que con ello se inicia, también, una nueva relación de interdependencia, la cual rompe la asimetría con que históricamente se ha desarrollado el intercambio comercial bilateral, lo que sin dudas favorecerá la confianza en otros ámbitos.

Para coronar la creciente relación de confianza, en el marco político-estratégico, Argentina y Chile suscribieron, los años 2006 y 2010, sendos Memorándum de Entendimientos para la conformación y organización definitiva de la Fuerza de Paz Conjunta y Combinada denominada “Cruz del Sur”, gestada en 2004, que pone a disposición de la ONU fuerzas terrestres de magnitud de dos batallones; una fuerza naval de patrullaje oceánico y una corbeta; junto con un componente aéreo compuesto por un pelotón de helicópteros.³⁹ Esta es una medida de confianza que excede con creces el ámbito militar y de la defensa, posicionándola en una político-estratégica que arrastra también el compromiso de la política exterior de ambos países, por lo que, a lo menos, coincidiendo con Faundes,⁴⁰ se podría ubicar en una cuarta generación de medidas de confianza mutua.

A 200 años del origen de una historia común y a 26 del Tratado de Paz y Amistad, con el Tratado de Maipú, recién se habla de una integración física tangible que envuelve distintos ámbitos de las relaciones bilaterales, como lo recoge la página del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile: *“Los compromisos derivados de este Tratado y de sus Protocolos Complementarios son variados y se refieren a materias de conectividad física y facilitación fronteriza, comerciales, de defensa, consulares, entre otros, que desde entonces han registrado avances en búsqueda de una integración concreta y real entre ambos países”*.⁴¹

MCM DE CUARTA GENERACIÓN: UN RETO PARA EL ABC

Aranda y Pavez, en su lúcido análisis sobre los 100 años del ABC, vuelven a la pregunta inicial de si es posible que el espíritu de este Pacto pueda contribuir al dilatado proceso de integración en la región, habida consideración de los vaivenes de la continuidad y los cambios que se registran en sus relaciones. En sus conclusiones, aparentemente, no ha desaparecido del todo la motivación geopolítica del origen del Pacto inconcluso; pero también, explícitamente, la variable económica la ha desplazado, con las connotaciones políticas que se derivan de las principales organizaciones intergubernamentales que coexisten actualmente en la región: MERCOSUR 1991, UNASUR 2011 y la Alianza

38 <http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/01/29/785977/Chile-y-Argentina-acuerdan-el-suministro-de-gas-para-el-invierno-2016.html>

39 <http://www.emco.mil.cl/?p=124>

40 FAUNDES, *op. cit.*, 2009, p. 54.

41 <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20110915/pags/20110915175751.html>

del Pacífico 2011, en las cuales los países del ABC han tenido diversos y divergentes desempeños. Coincidiendo con los autores de *El legado del ABC: Un Soutfalia suramericano para la convergencia en la diversidad*, no hay espacio ni están dadas las condiciones políticas, geopolíticas, económicas, sociales o de seguridad, para que Argentina, Brasil y Chile –ni aun haciendo abstracción de las situaciones internas que viven cada uno de ellos– pudieran recrear un pacto o liderar cualquier otra nueva organización que avance más aceleradamente hacia una integración, como lo ha sido, por ejemplo, el modelo de la Unión Europea. No obstante todo lo anterior, sí pueden contribuir al logro de ciertas convergencias en materias de integración.

Argentina y Chile han dado muestras de que se pueden superar desconfianzas más profundas que las que puede originar la competencia económica o comercial, como las que subyacen en el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. La rivalidad geopolítica y estratégica del siglo pasado ha sido superada. Ambos han aceptado implícita o explícitamente que Brasil tiene un lugar privilegiado en la economía internacional; hecho que ha permitido, por ejemplo, que integre en la actualidad los denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), así como que posea un poder político y estratégico que le permite aspirar a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.⁴²

Entonces, la pregunta que surge es cómo pueden contribuir los países del ABC a la estabilidad, cooperación e integración en la región, en un ambiente muy distinto al que hace 100 años los llevó a suscribir un pacto, y en qué puede contribuir una nueva generación de medidas de confianza mutua. Por lo menos, se puede identificar tres ámbitos –que requieren una posterior exploración, por cierto– en los que existen desconfianzas y potenciales ganancias para todos los Estados: la integración física, integración energética y cooperación en seguridad.

La perspectiva de **integración física** en América del Sur tiene en los corredores bioceánicos su máxima expresión. El expresidente Ricardo Lagos, quizás el estadista que con mayor consistencia y perseverancia ha respaldado la unión del Atlántico con el Pacífico, escribió para el diario *Clarín* de Argentina lo siguiente: “*No somos una región cualquiera. La América del Sur ocupa una superficie superior a los 17 millones de km cuadrados, es la región que más alimentos produce y exporta en el mundo, posee el 27% del agua dulce del planeta, millones de km cuadrados de bosques, reservas de hidrocarburos a cien años y acceso a esos dos grandes océanos que bañan sus costas. Porque eso somos, esos corredores nos convocan a un descubrimiento de nuestra vida interior y desde ella salir con vitalidad al mundo: tanto hacia el Pacífico como al Atlántico.*”⁴³

42 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2409/2013>

43 http://www.clarin.com/opinion/UNASUR-IRSA-China-Sudamerica-BID-integracion_regional_0_1371462901.html

Muchos son los proyectos trazados que vinculan los dos océanos. Casi todos se inician en Brasil y terminan en las costas de Chile o Perú, pasando por Paraguay, Bolivia y/o Argentina. Si tomamos uno de ellos, probablemente el más factible financieramente, según Ricardo Lagos, involucra a los tres países con mayor desarrollo: Argentina, Brasil y Chile. En particular, los puertos chilenos de Tocopilla, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso y San Antonio ofrecen ventajas comparativas para los corredores bioceánicos y sus alternativas.

En relación con la posible integración energética, los países de Latinoamérica son privilegiados en recursos naturales, lo que permite un interesante intercambio mutuo. Esto, *“sumado a la heterogeneidad de las economías y estructura socio-productivas de los países, hace que los recursos naturales, en especial los energéticos, puedan ser la columna vertebral de la integración latinoamericana”*.⁴⁴ Como sostiene Gerardo Honty: *“La integración a la que asistimos es, esencialmente, una interconexión física para transportar electricidad y gas natural, sin ningún compromiso político y sin aspiraciones de proyectar un desarrollo regional sustentable”*.⁴⁵

Dos ideas se desprenden de las afirmaciones anteriores, la primera es que el recurso energético sí puede ser una palanca de integración y, la segunda, sugiere que el Estado debe tener un rol más preponderante. En este ámbito deben fomentar la confianza mutua para que los privados puedan invertir y hacer negocios con su contraparte. El Estado, en subsidio, también debe colaborar en la infraestructura que se requiera, idealmente que no sea unilateral y, a veces, tampoco es suficiente que sea bilateral; mientras más Estados participen menor es la tentación de que uno de ellos deje de cumplir con sus compromisos. Fomentar la interdependencia contribuye a ambos fines: la integración y la confianza mutua.

La cooperación en seguridad resulta cada vez más vital para los Estados, especialmente entre aquellos que comparten fronteras. Prácticamente no existe ninguna de las *“nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos”*, como las concibe la OEA, que no requieran de acciones multilaterales. La declaración dice que *“los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad de nuestro Hemisferio debe ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado”*.⁴⁶ Argentina, Brasil y Chile estarían en una de estas últimas, si se considera la categorización que realiza Francisco Rojas sobre las *“Percepciones de Amenazas Priorizadas por Subregión”*.⁴⁷

44 MANSILLA, Diego (2011). “Integración Energética y Recursos Naturales en América Latina”, en *La Revista del CCC*, enero/abril.

45 HONTY, G. (2006). “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra” en *Revista Nueva Sociedad* N° 204, julio-agosto.

46 *Op. cit.*, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 2003, p. 3.

47 ROJAS, Francisco, en JARRIN, Osvaldo. *Memorias del Seminario Enfoques Sub-regionales de la Seguridad Hemisférica*, FLACSO, noviembre de 2004.

Un plan como el de “Frontera Norte” en Chile, que tiene como objetivo principal evitar el ingreso y salida de drogas, contrabando de bienes e inmigraciones ilegales a través de la frontera con Perú, Bolivia y Argentina, alrededor de 950 km, no podrá ser eficiente ni efectivo si no cuenta con la cooperación de sus vecinos. Y sin confianza mutua, esta cooperación tampoco prospera.

La misma OEA reconoce que *“las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y la transparencia en la políticas de defensa y seguridad contribuyen a aumentar la estabilidad, salvaguardar la paz y la seguridad hemisférica e internacional y consolidar la democracia”*⁴⁸

CONCLUSIÓN

Resueltos la mayor parte de los temas de soberanía territorial entre Argentina y Chile, eliminada la competencia en el ámbito nuclear entre Argentina y Brasil, y con el reconocimiento implícito o explícito de Argentina y Chile a la aspiración brasileña de jugar un rol suprarregional, el cuadro político estratégico que ambientó la iniciativa del Pacto ABC en 1915 se ha transformado en uno en que las variables geopolíticas y estratégicas han sido dominadas por la política, economía y los proyectos de integración. Sin embargo, persisten en la región otros litigios y recelos que atentan contra estos últimos.

Argentina, Brasil y Chile, por su importancia relativa en la región, están en mejores condiciones para regenerar las articulaciones que están trabadas por resabios y desconfianzas. En lo multilateral, es absolutamente necesario compatibilizar los esfuerzos de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, en que los tres Estados tienen intereses comunes. Subyace en esta integración económica, la urgente integración física que proyectan los corredores bioceánicos que unirán puertos de Brasil y Argentina del Atlántico, así como sus territorios interiores, con los puertos chilenos que ofrecen las mejores ventajas en el Pacífico Sur. Para incorporar a Bolivia y Perú se requiere vencer sus desconfianzas, como también generosidad para con Paraguay.

Iniciativas como la interconexión eléctrica en el norte de Chile y Argentina, con la factibilidad de incorporar a Perú; la exportación de gas natural licuado de Chile a Argentina, por el mismo ducto que una vez dejó de traer gas natural desde este último; proyectos como “Túnel de Baja Altura-Tren Trasandino Central”, iniciativa privada declarada por Argentina y Chile como de interés público para ambos países, y el “Túnel Internacional Paso de Agua Negra” son emblemáticos en la integración vecinal en la región. Estos fueron parte de los mismos acuerdos que crearon la fuerza combinada y conjunta “Cruz

48 *Op. cit.*, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 2003, p. 5.

del Sur”, y que están contenidos en el “Tratado de Maipú: El Futuro de la Integración Chileno-Argentina”.

Por otra parte, Argentina, Brasil y Chile han sido los Estados fundamentales de la MINUSTAH y referentes importantes en su contribución a la paz internacional. También deben ser capaces de enfrentar unidos las nuevas amenazas, desafíos y preocupaciones que la OEA identifica para la región y, en especial, en el Cono Sur de América.

Es probable que las MCM, en su concepción original y tradicional, esto es con prioridad en las relaciones militares, continúen acompañando a las nuevas generaciones de medidas de confianza en otros ámbitos de la seguridad, pero también en aquellas áreas en que la desconfianza impide el progreso, la cooperación y la integración. El otrora Pacto ABC tiene una nueva oportunidad para revertir la tendencia a la polarización y a las desconfianzas que dividen a una región que, por razones geopolíticas e históricas, está llamada a la unidad y a la integración.

CONCLUSIONES GENERALES

En 2015, la conmemoración del centenario del Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje, conocido como Pacto ABC, entregó la oportunidad para reflexionar sobre la integración en América Latina; sus avances y retrocesos. A lo largo de los capítulos de la presente publicación, fue posible dimensionar los alcances de este incipiente tratado, que si bien no llegó a materializarse, se puede considerar como un primer esfuerzo por desarrollar instancias cooperativas en función de los intereses de los países firmantes. Esta compilación de artículos tiene, como su mayor riqueza, la diversidad de perspectivas. Visiones multidisciplinarias que, sin duda, contribuyen al análisis no solo de acontecimientos pasados, sino también para comprender las actuales dinámicas en el Cono Sur.

La **Introducción** toma como punto de partida la siguiente interrogante: *“¿es posible sostener una línea de continuidad histórica entre la firma del Pacto ABC y el proceso de integración regional en América del Sur de la segunda década del siglo XXI?”*. En una primera parte, tras una descripción histórica, y particularmente en virtud del análisis de las capacidades militares de Argentina, Brasil y Chile, el Pacto se presenta como una posibilidad de equilibrar los poderes y fortalecer, de dicho modo, una visión colectiva.

Posteriormente, y con el propósito dar respuesta a la interrogante enunciada, se afirma que la respuesta no está clara. Sin embargo, se rescatan dos continuidades del Pacto: la relevancia geopolítica de los países ABC y su proyección como poder regional; así como la dificultad de lograr una efectiva integración, tomando como ejemplo casos más recientes como MERCOSUR y UNASUR.

Cabe resaltar que, conscientes de la complejidad de la temática y de las múltiples variables que han incidido a lo largo de los años, la reflexión que merece atención es la idea de concebir la integración como una necesidad, lo que exige pragmatismo en un mundo caracterizado por la diversidad de actores, las divergencias entre los Estados y la realidad regional multilateral.

El primer capítulo abordó los **Antecedentes históricos** que permiten situar al lector en el contexto político internacional en el que surgió el denominado Pacto ABC, fundamental para comprender las motivaciones de los países. En este sentido, destaca la necesidad de estabilizar las relaciones en la región, desde el concepto del equilibrio de poder para neutralizar posibles pretensiones hegemónicas, evitando con ello el conflicto. Lo anterior, tomando en consideración el inestable escenario mundial producto de la Primera Guerra Mundial, la crisis de los grandes imperios y el incipiente rol de Estados Unidos en un nuevo orden mundial.

Los tres artículos que forman parte de este acápite aportan, desde la mirada brasileña y argentina, antecedentes relativos a las respectivas situaciones por las que atravesaban los países, los acuerdos suscritos antes de 1915 y los efectos del ABC. En el caso de Brasil, se discute sobre si existía o no un proyecto hegemónico, catalogándose finalmente como “una potencia cordial” donde predomina una “geopolítica de la paz”. Desde otra perspectiva, se analiza el Pacto ABC como un instrumento para la diplomacia brasileña, que contribuyó a su proyección más allá del continente americano, lo que paulatinamente se fue reflejando en su interés y presencia preponderante hacia el Atlántico y África.

En tanto, para el caso argentino se describe la evolución histórica de los intentos de integración e influencia en su política exterior, siendo el ABC significativo en términos de producir un cambio de lineamiento, que permitió el giro hacia una mayor cooperación y posicionamiento frente a Estados Unidos. A continuación, se exhibe cómo los modelos de desarrollo y sus dificultades, así como las circunstancias políticas en las décadas posteriores, impulsaron la generación de instrumentos más selectivos que contribuyeron a una mayor cooperación económica y a enfrentar de mejor forma las asimetrías entre los distintos socios. Esto explica el surgimiento, por ejemplo, de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA), la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En **Perspectivas sobre la integración de 1915 a la actualidad**, se desarrollan tres temáticas que son complementarias en esta área. El primer artículo, desde el plano teórico, se aboca al orden internacional en base al análisis de la estructura del poder, el multipolarismo y la emergencia de nuevos actores, donde los procesos de integración subregionales o regionales se han posicionado como una alternativa más efectiva para el cumplimiento de los actuales desafíos. En este contexto, y vinculado con el ámbito de la seguridad, se argumenta que América Latina es catalogada como una “Zona de paz” debido al desarrollo de mecanismos de solución de conflictos por sobre la guerra y, a partir de ello, se deduce un avance hacia la conformación de una comunidad de seguridad “pluralista” y “naciente”.

Por otra parte, se examina el rol de los Congresos como actores de la política doméstica que inciden en el proceso de toma de decisiones en materias de Política Exterior. Estudio que, según los propios autores, en América Latina no ha sido permanente. Sin embargo, a partir de la década de los 90, como parte del fortalecimiento democrático y en virtud de las facultades que fueron adquiriendo, es posible advertir una mayor participación de los Congresos, ya no como actores secundarios. Tendencia que refleja la creciente y necesaria conexión que debe existir entre los asuntos internos y externos de un país.

El artículo final de este capítulo se centra en los énfasis que han tenido las estrategias de integración de Brasil en el siglo XXI. Partiendo desde el año 2003, se da cuenta del distanciamiento de los preceptos del regionalismo abierto y con ello el fomento de iniciativas regionales que fortalecieron la integración regional, como fue el caso de MERCOSUR y posteriormente UNASUR. Se agregan los efectos de la intensificación de la presencia china en la región, la cual es un desafío permanente para las industrias nacionales. En este escenario, en el cual los problemas estructurales han impedido una real integración, Brasil ha apostado por el fortalecimiento del espacio suramericano, especialmente con MERCOSUR como principal plataforma.

En el último capítulo, **Rol de la Defensa en el marco de la integración regional**, los artículos sintetizan una serie de elementos, en los cuales se coincide en afirmar que los acuerdos atingentes al sector Defensa son los que han logrado una mayor evolución y efectividad a lo largo de los años.

Situándose en el plano de la estrategia de defensa, se considera al ABC como un instrumento disuasivo, que logró articular armónicamente la relación entre Defensa y Cancillería, aun cuando cada Estado siempre resguardó sus intereses nacionales. Es justamente esta última variable la que primará por sobre los buenos oficios e incluso impulsará el desarrollo de las estrategias de defensa, no solo a partir de la carrera armamentista, sino de forma integral, que consideró a los propios institutos armados. Medidas tendientes a minimizar el posible impacto del entorno internacional y regional en el que se gestó el Pacto.

En tanto, las Medidas de Confianza Mutua (MCM) se han posicionado como uno de los elementos más representativos del avance en el sector Defensa, en materia de integración. Lo anterior se fundamenta en que la concepción que da vida a las MCM es posible extraerla también de los fundamentos que inspiraron el Pacto ABC. Por ende, se argumenta que el espíritu de dicho acuerdo no ha fracasado. El progreso alcanzado posiciona a la región como pionera en la generación de MCM multilaterales, donde a lo largo de las décadas se ha perseverado en su materialización. Es así como hoy se conciben las Medidas de Confianza Mutua de cuarta generación, en alusión a la profundización de dichas iniciativas, ahora también en un ámbito político-estratégico. El ejemplo más ilustrador es la Fuerza de Paz Conjunta y Combinada "Cruz del Sur", que pone a disposición de Naciones Unidas fuerzas terrestres, navales y aéreas para ser desplegadas en situaciones de crisis.

A continuación, desde la perspectiva brasileña, se anticipan desafíos para la estabilidad regional, en los cuales resaltan tres variables que son preponderantes de analizar para evaluar el grado de vinculación entre los países: las intenciones estratégicas, sus impli-

cancias para la dimensión territorial y la proyección en el subcontinente de intereses extraregionales. En este sentido, las iniciativas bilaterales y subregionales se consideran relevantes para su promoción, en virtud de la factibilidad para desarrollar plataformas institucionales que contribuyan a enfrentar los diversos problemas de seguridad. Bajo estos principios y considerando los avances experimentados, América del Sur es catalogada como una “comunidad de seguridad no consolidada pero ascendente”.

Siguiendo con esta idea, el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR es descrito como una “innovación histórica” que pretende transitar hacia un esquema de seguridad cooperativa, pero que aún continúa en proceso de consolidación. Lo anterior, a la luz de las acciones efectuadas a la fecha y las complejidades político-económicas que este esfuerzo involucra. Desafío que requiere una nueva cultura estratégica que articule los diversos cometidos para su evolución.

El primer artículo de este capítulo expone los desafíos del Pacto ABC para la Defensa subregional. Tomando en consideración que este tuvo como fuente de origen la prevención de conflictos, con el tiempo se fueron sumando demandas de distinta índole que propiciaban la materialización del acuerdo. En la actualidad, y desde la geopolítica, las características de los países ABC son de suma relevancia, lo cual requiere de una mayor cooperación para su aprovechamiento. En este sentido, los tres países participan activamente en el Sistema Interamericano de Defensa, en el marco de las diversas instancias, no obstante se vislumbran múltiples desafíos comunes. Si bien comparten una “actitud estratégica defensiva”, no están dadas las condiciones para materializar un ABC en el área de la Defensa, a pesar de que los países se encuentran trabajando fuertemente en mejorar y profundizar el grado de integración.

A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional, es un libro que exhibe un amplio panorama sobre las relaciones argentinas, brasileñas y chilenas. Perspectivas que permiten dimensionar el camino recorrido en materia de integración, hasta la actualidad, y con ello vislumbrar los desafíos pendientes. Una tarea nada fácil que aún requiere su permanente estudio y debate. Este es, en síntesis, el aporte de esta publicación.

A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional, es una publicación elaborada entre el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (IEI), que tiene como objetivo analizar desde distintas visiones los orígenes e implicancias del citado Pacto de no Agresión, Consulta y Arbitraje.

Esta conmemoración centenaria, nos brinda una oportunidad para reflexionar sobre la integración en América Latina. Lo anterior, abordando desde los incipientes esfuerzos de inicios del siglo XX, hasta los organismos existentes en la actualidad que intentan responder a los múltiples desafíos que impone el mundo contemporáneo.

De este modo, a través de una compilación de artículos es posible vislumbrar los antecedentes que dieron origen al denominado Pacto ABC, considerando el contexto histórico, político e internacional, así como las variables que incidieron en la toma de decisiones en materia de política exterior.

Perspectivas multidisciplinarias de autores argentinos, brasileños y chilenos otorgan riqueza a este trabajo, en el marco de las líneas de investigación propias de ambos Centros de Estudios, los que contribuyen al permanente análisis de aquellas materias vinculadas al ámbito de la seguridad y defensa.



CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES MILITARES
BANDERA N° 52. SANTIAGO DE CHILE.
TELÉFONO: (56) 226683800
EMAIL: EXTENSION.CESIM@EJERCITO.CL
WWW.CESIM.CL