

Una Tipología Económica y Política de los Países Latinoamericanos

Carlos Gervasoni*

Una de las operaciones básicas necesarias para conocer un objeto es distinguir sus partes. Los países (partes) del mundo (todo) presentan diferencias en cualquier dimensión que se considere. Sin embargo generalmente se buscan homogeneidades regionales: las nociones de "Europa" o "África al sur del Sahara" no son meramente geográficas. La tendencia natural es la de representarse, en el primer caso, un conjunto de democracias parlamentarias de pequeña superficie, población blanca y alto nivel de desarrollo. En el segundo caso pensamos en países pobres e inestables, de población negra y gobernados por regímenes autoritarios. Estas generalizaciones pueden ser más o menos cercanas a la realidad, y a veces son útiles como una primera aproximación al objeto. Es obvio, sin embargo, que Portugal es muy diferente de Alemania, y que lo mismo es verdad para Nigeria respecto de Burundi.

El conocimiento más profundo de una región exige, entonces, hacer diferencias, las cuales suelen cristalizarse en clasificaciones o tipologías. Estas surgen de variables teóricas o empíricamente relevantes que permiten colocar a los países en distintas categorías y que, a su vez, son razonablemente independientes entre sí. En términos más rigurosos, se necesitan variables con suficiente variabilidad y no colineales.

América Latina tiende a ser percibida por el habitante medio de otras regiones como un todo. El estereotipo históricamente predominante es el que se representa países tropicales, pobres, mestizos, inestables y oligárquicos. Palmeras, bananas, latifundios, guerrilleros, dictadores y hasta futbolistas pueblan la versión más burda de este estereotipo. Pero la realidad es que Uruguay no es mestizo, ni Costa Rica inestable, ni Argentina pobre, ni Chile tropical. Además no hay guerrilleros en Paraguay, ni bananas en Bolivia, ni muchos buenos

* Licenciado en Ciencias Políticas (UCA), Master en Ciencia Política y Master en Estudios Latinoamericanos (Stanford University). Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA a cargo de la materia América Latina en la Política Internacional. Profesor Titular de Métodos Cuantitativos para las Ciencias Sociales en la Universidad Torcuato Di Tella. Consultor metodológico y estadístico del Estudio Mora y Araujo, Noguera y Asociados.

futbolistas en Panamá. En resumen, el estereotipo es sólo eso.

Ese estereotipo, sin embargo, no es monopolio de los ciudadanos de otras regiones. Resulta que los propios latinoamericanos no estamos exentos de cierta tendencia a la igualación, o a la confusión sobre las características de nuestros países. Creo que pocos estudiantes de Relaciones Internacionales, por ejemplo, logran distinguir Guatemala de Honduras. No es raro que alguno opine que Brasil es el país más rico de América Latina, cuando en realidad es sólo el más grande. O que otro considere que Panamá y Costa Rica son países muy atrasados. Tampoco falta quien crea que todas las naciones latinoamericanas han sido tan inestables políticamente como la Argentina, cuando países como Chile, Uruguay y Venezuela han disfrutado largos períodos de estabilidad democrática, y otros países como Cuba, México y Paraguay, largos períodos de estabilidad autoritaria.

El propósito de este artículo es, justamente, hacer diferencias entre los 19 países de América Latina¹. Para ello se utilizarán variables demográficas, económicas, sociales y políticas relevantes. La sola ubicación de cada nación en cada variable permitirá un conocimiento más profundo de ellas. El uso posterior de análisis estadístico resultará en la combinación de variables, de forma tal que queden definidas las tipologías mencionadas más arriba. Las mismas darán lugar a una diferenciación más compleja y sofisticada de las unidades de análisis.

Una advertencia sobre los datos: la información estadística existente sobre América Latina es menos que perfecta. Aun cuando la fuente de los datos es una institución de prestigio como la ONU, el Banco Mundial o el BID, la calidad de los mismos es a menudo cuestionable. Y ello por muchos motivos: hay variables que son de difícil medición, otras que se miden con diferentes métodos en diferentes países (lo cual dificulta la comparabilidad); a veces simplemente hay errores de medición o de reporte. Y hasta la validez de algunos indicadores puede ser puesta en duda. Estos problemas tienden a ser mayores en los países menos desarrollados y menores en los más avanzados. Consecuentemente los datos existentes para América Latina son de una calidad intermedia. Esto no significa que sean inservibles, simplemente indica que se los debe leer con espíritu crítico e inter-

¹Todos los hispanohablantes de Sudamérica, Centroamérica, Norteamérica y el Caribe, más Brasil. Estos son los países que indiscutiblemente pertenecen a América Latina. Puerto Rico, por su peculiar relación con los Estados Unidos, no es considerado un país.

UNA TIPOLOGIA ECONOMICA Y POLITICA ...

pretar con cautela².

Los datos

Las 13 variables que se utilizarán de aquí en adelante pueden ser agrupadas en algunas de las siguientes cinco dimensiones:

1. Tamaño: el tamaño geográfico (superficie o área), el tamaño demográfico (población total) y el tamaño económico (producto bruto interno).

2. Estructura social: se presentan datos sobre nivel de urbanización (porcentaje de la población que vive en ciudades) y grado de homogeneidad cultural (ver nota 5 de la tabla 1).

3. Desarrollo o modernidad: Se utilizan indicadores de ingreso (PBN *per cápita* en dólares y en dólares internacionales, según el método de la Paridad del Poder Adquisitivo) y de bienestar social (Índice de Desarrollo Humano).

4. Orientación y desempeño económicos: el tipo de política económica es medida mediante el nivel de libertad económica (*Index of Economic Freedom*, o Índice de Libertad Económica); la performance económica es una variable índice construida en base a indicadores de crecimiento económico, inflación y déficit fiscal.

5. Estructura política: se caracteriza al régimen político según el grado de institucionalización del sistema de partidos, el grado de estabilidad política y el grado de vigencia de derechos civiles y libertades políticas (ver notas 11, 12 y 13 de la tabla 1).

La tabla 1 presenta los datos correspondientes a las 13 variables para los 19 países. Ella permite elaborar las tipologías más simples, es

² El Banco Mundial, al hacer consideraciones técnicas sobre los datos presentados en el *World Development Report* 1996, dice: "Se ha hecho un esfuerzo considerable para estandarizar los datos, pero no se puede asegurar una comparabilidad total, y los indicadores deben ser interpretados con cuidado. Muchos factores afectan la disponibilidad, comparabilidad y confiabilidad: los sistemas estadísticos en muchas economías en desarrollo son todavía débiles; los métodos estadísticos, cobertura, prácticas y definiciones difieren ampliamente entre países; y las comparaciones temporales y entre países involucran complejos problemas técnicos y conceptuales que no pueden ser inequívocamente resueltos. Por estas razones, aunque los datos son obtenidos de las fuentes consideradas como las más autorizadas, ellos deben ser concebidos sólo como indicando tendencias y caracterizando grandes diferencias entre las economías, más que como ofreciendo medidas cuantitativas precisas de esas diferencias." (World Bank 1996, 223. Traducción del autor).

UNA TIPOLOGÍA ECONÓMICA Y POLÍTICA ...

decir las unvariadas. Se podría, por ejemplo, dividir las naciones de América Latina según su área en "muy grandes" (Brasil), "grandes" (Argentina y México), "medianas" (Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Venezuela), "pequeñas" (Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) y "muy pequeñas" (Costa Rica, El Salvador, Panamá y República Dominicana). O se podría hacer una clasificación según el desarrollo humano, distinguiendo países de "desarrollo humano alto" (Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela), "desarrollo humano medio" (Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana) y "desarrollo humano bajo" (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Las clasificaciones, sin embargo, son más interesantes y fructíferas cuando se basan en más de una variable. La combinación de dos criterios no colineales permite obtener las típicas tablas de doble entrada que se utilizan en las ciencias sociales. En principio cualquier par de variables no colineales da lugar a una clasificación de este tipo. Pero para que la misma tenga algún sentido, es necesario recurrir a criterios de selección de variables teóricos o empíricos. Los primeros dependerán del enfoque y objetivo del investigador; los segundos surgen de las propias variables a través del análisis estadístico (aunque el investigador interviene en la elección del grupo de variables a analizar). En este sentido las variables de la tabla 1, por su número y diversidad, se adecuan perfectamente a un tratamiento vía análisis factorial.

Tabla 1. Indicadores seleccionados para 19 países latinoamericanos.

El análisis factorial, una técnica multivariada de reducción de datos, permite detectar varias dimensiones subyacentes (o factores), cada una de las cuales está altamente correlacionada con un grupo de variables y bajamente correlacionada con las demás (y con los otros factores). De esta forma el análisis factorial permite: 1) reducir un gran número de variables observables a un pequeño número de factores latentes (pero medibles a partir de las variables correlacionadas con ellos) y, 2) proveer criterios de clasificación no arbitrarios, sino basados en la estructura real de los datos.

Los resultados del análisis factorial aplicado a las 13 variables de la tabla 1 se exhiben a continuación.

UNA TIPOLOGIA ECONOMICA Y POLITICA ...

País	Area ¹	Poblac. ²	PBI ³	Poblac. Urbana ⁴	Heterog. cultural ⁵	PBN ⁶ per cáp.	PBN p/c según FPA ⁷	DHB	D.E. ⁹	I.L.E. ¹⁰	I.L.P. ¹¹	IEP ¹²	Sist de Part
Argentina	2.767	34,3	281.922	88	1	8.110	8.720	0,885	4	6,2	2,5	4	8,5
Bolivia	1.099	7,4	5.506	58	5	770	2.400	0,584	3	6,1	2,5	5	5
Brasil	8.512	161,5	554.587	80	3	2.970	5.400	0,796	1	2,8	3,0	3	5
Chile	757	14,2	51.957	88	1	3.520	8.890	0,882	5	6,3	2,0	6	11,5
Colombia	1.139	35,1	67.266	75	3	1.670	5.330	0,840	3	5,3	3,5	3	10,5
Costa Rica	51	3,4	8.281	49	1	2.400	5.680	0,884	2	6,7	1,5	6	11,5
Cuba	111	11,0	s.d.	75	2	s.d.	3.000	0,726	1	2,0	7,0	5	*
Ecuador	284	11,5	16.556	61	5	1.280	4.190	0,764	3	5,4	2,5	4	5
El Salvador	21	5,8	8.116	48	2	1.360	2.410	0,576	3	6,0	3,0	4	7
Guatemala	109	10,6	12.919	41	5	1.200	3.440	0,580	3	6,2	4,5	1	5
Honduras	112	5,7	3.333	48	2	600	1.940	0,576	2	5,5	3,0	5	10
México	1.958	90,3	377.115	75	3	4.180	7.040	0,845	2	5,7	4,0	4	8,5
Nicaragua	130	4,1	1.833	73	3	340	1.800	0,568	3	2,7	4,5	5	6
Panamá	76	2,6	6.975	55	3	2.580	5.730	0,859	4	6,6	2,5	6	5
Paraguay	407	4,9	7.826	51	2	1.580	3.550	0,704	3	5,9	3,5	5	7,5
Perú	1.285	23,9	50.077	70	5	2.110	3.610	0,694	4	5,4	4,5	1	4,5
Rep. Dominicana	49 7,9	10,416	65	3	1.330	3.760	0,701	3	5,1	3,5	5	7	
Uruguay	177	3,2	15.539	86	1	4.660	7.710	0,883	2	6,0	2,0	6	11,5
Venezuela	912	21,5	58.257	96	2	2.760	7.770	0,859	1	4,0	3,0	4	10,5

Tabla 1

¹Desempeño económico ² Índice de libertad económica ³ Índice de libertad política ⁴ Índice de estabilidad política

UNA TIPOLOGÍA ECONÓMICA Y POLÍTICA ...

1. En miles de Km². Fuente: World Bank, 1996.
2. En millones de habitantes. Datos para 1995. Fuente: BID, 1996.
3. En millones de dólares. Datos para 1994. Fuente: World Bank, 1996.
4. En porcentaje de la población total (redondeado al criterio más próximo). Fuente: BID, 1996. Para Cuba: PNUD, 1996.
5. Variable ordinal codificada entre 1 (culturas muy homogéneas) y 5 (culturas muy heterogéneas). Fuente: propia y Rouquié, 1990: pags. 30-31. Rouquié establece como criterios el "grado de integración social" y "la existencia de una o varias culturas en el seno de la sociedad nacional".
6. En Dólares. Datos para 1994. Fuente: World Bank, 1996.
7. Estimación del PBN *per cápita* según Paridad del Poder Adquisitivo. En dólares internacionales. Datos para 1994. Esta medida relaciona el PBI *per cápita* con el nivel de precios internos, permitiendo una mayor comparabilidad entre países y eliminando las sub y sobrestimaciones del PBN *per cápita* debidas a situaciones de sub y sobrevaluación del tipo de cambio. Fuente: World Bank, 1996. Para Costa Rica: PNUD, 1996.
8. Índice de Desarrollo Humano. Construido en base a la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos, la tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria y el PBI real *per cápita* (PPA). El rango teórico es de entre 0 y 1. El rango real está entre 0,204 (Níger) y 0,951 (Canadá). Datos para 1993. Fuente: PNUD, 1996.
9. Variable ordinal codificada entre 1 (desempeño económico pobre) y 5 (desempeño económico excelente). Basado en tres indicadores: crecimiento del PBI entre 1990 y 1996, déficit fiscal entre 1993 y 1995 e inflación en 1995 y 1996. Fuente: BID, 1996; Informe Latinoamericano, varias ediciones.
10. *Index of Economic Freedom*. Variable intervalar con un mínimo teórico de 0 y máximo teórico de 10. El mínimo real es 1,8 (Zaire) y el máximo real 9 (Hong Kong). Fuente: Gwartney, Lawson and Block, 1996.
11. Corresponde al "combined average rating of political rights and civil liberties". Valor máximo=1 (EUA, Australia, Finlandia, Portugal, etc.). Valor mínimo=7 (Afganistán, Iraq, China, Ruanda, etc.), Datos para 1994. Fuente: Freedom House, 1995.
12. Variable ordinal codificada entre 1 (alta inestabilidad política) y 5 (baja inestabilidad política). Fuente: propia, basado la existencia o no de golpes, autogolpes, destituciones constitucionales de presidentes, grandes disturbios y demostraciones, asesinatos de figuras políticas, terrorismo, guerrilla y guerra (en el período 1992-1997).
13. Grado de institucionalización del sistema de partidos. Valor teórico mínimo=4; valor teórico máximo=12. Fuente: Mainwaring and Scully, 1995; complementado con estimaciones propias para los países centroamericanos y caribeños menos Costa Rica.

*No existe un sistema de partidos.

s.d.: sin datos.

UNA TIPOLOGÍA ECONÓMICA Y POLÍTICA ...

Tabla 2. Matriz factorial con rotación Varimax de las 13 variables de la tabla 1 (con extracción de todos los factores con eigenvalue>1).

Variables	Factor I Modern. Desarroll.	Factor II Tamaño	Factor III Estabil. Económ.	Factor IV Estrat. Económ.
PBN p/c según PPA	,89	,20	,30	,18
Población urbana	,87	,16	-,02	-,33
PBN <i>per cápita</i>	,79	,32	,17	,30
IDH	,76	,24	,39	,18
Area	,16	,93	-,11	-,18
Población	,17	,92	,15	-,24
PBI	,31	,91	-,10	-,12
Libertad política	-,16	-,08	-,84	-,32
Estabilidad política	,04	-,24	,82	,02
Homogeneidad cultural	,47	-,08	,73	-,12
Sistema de partidos	,53	-,26	,66	-,18
Libertad económica	,00	-,29	,29	,84
Desempeño económico	,19	-,41	-,31	,66
% de la varianza explicada	37,1	29,4	11,3	7,5
Varianza explicada por los cuatro factores: 85,4%.				
Nota: las entradas son factores de carga (coeficientes de correlación entre la variable y el factor).				

Según muestra la tabla 2, quedan definidos cuatro factores principales, que en conjunto explican el 85,4 por ciento de la varianza total. Todas las variables tienen correlación alta con alguno de los factores. El contenido de los dos primeros factores es muy claro. El factor I representa la dimensión modernidad/desarrollo. En efecto, las cuatro variables que miden el grado de desarrollo, riqueza y/o modernidad de un país registran altas correlaciones con el factor I. Este, además, muestra una asociación moderada con el grado de institucionalización del sistema de partidos y con el grado de homogeneidad cultural. Es decir que hay una tendencia a que los países más prósperos y modernos tengan sistemas de partidos más institucionalizados y culturas menos heterogéneas. En un extremo habría países como Argentina o Chile, modernos, culturalmente integrados y con partidos fuertes y duraderos, mientras que en el otro extremo estarían

UNA TIPOLOGIA ECONOMICA Y POLITICA ...

Ecuador o Guatemala, países tradicionales, culturalmente muy heterogéneos y con sistemas de partidos volátiles.

El factor II representa el tamaño de los países, tanto en superficie, como en población, como en producto (PBI). Si bien es cierto que estas tres variables no siempre marchan juntas (Bolivia es un país relativamente extenso pero con poca población, por ejemplo), la asociación entre ellas —y entre ellas y el factor— es muy alta (r de Pearson $>0,90$ en todos los casos). Este factor registra una correlación negativa moderada con el desempeño económico, lo cual resulta consistente con la impresión de que las mayores crisis y los más graves desequilibrios macroeconómicos de América Latina en los últimos años ocurrieron generalmente en los países más grandes (Argentina, Brasil, México, Venezuela y Perú), mientras que la mayoría de los países pequeños han tenido una economía generalmente más ordenada (Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Uruguay).

El significado del factor III resulta algo más complejo. Los factores de carga más altos corresponden a variables vinculadas al sistema político: libertad política (con signo negativo por el orden inverso de los códigos de *Freedom House*) y estabilidad política. Otro elemento de naturaleza política, el sistema de partidos, también es relativamente importante en este factor. Una última variable con alto factor de carga, pero de naturaleza social, es el grado de homogeneidad cultural. De esta forma en los extremos de este factor aparecen países muy libres y estables, con cultura homogénea y partidos institucionalizados. Chile, Costa Rica y Uruguay son los mejores ejemplos. En el polo opuesto nos encontraríamos con naciones con bajo grado de libertad y estabilidad, con sistemas partidarios débiles y culturas heterogéneas, como Guatemala y Perú. Este factor ("estabilidad democrática" en la tabla 2) puede ser entendido como una dimensión institucional relacionada con el grado de consolidación y profundidad del sistema democrático, el cual parece aumentar junto con la homogeneidad cultural.³

El cuarto factor está relacionado con la política y la performance económicas. El factor de carga más alto corresponde a la variable li-

³ La asociación entre inestabilidad y heterogeneidad cultural es consistente con la idea de Lijphart de que las sociedades muy plurales necesitan democracias fuertemente consociativas, lo cual no es el caso en América Latina (Lijphart 1984).

UNA TIPOLOGÍA ECONÓMICA Y POLÍTICA ...

bertad económica. Como es de esperar, dada la abundante evidencia que demuestra que las economías más libres y orientadas por el mercado son más estables y prósperas que las reguladas y estatistas,⁴ este factor tiene una correlación positiva con el desempeño económico (definido en términos de crecimiento, inflación y déficit fiscal). El factor IV, entonces, refleja la estrategia de desarrollo y la performance económica. En un extremo se encuentra Chile, con una economía muy libre y el mejor desempeño económico de la región. En el extremo opuesto están Brasil y Cuba, con economías todavía muy reguladas y estatizadas, y con desempeños económicos pobres en los últimos años (aunque en ambas variables hay una diferencia considerable en favor de Brasil).⁵

Factores y tipologías

Los cuatro factores subyacentes identificados —desarrollo, tamaño, estabilidad democrática y estrategia económica— dan lugar a seis posibles clasificaciones bivariadas. Sin embargo dos de ellas, las correspondientes a la combinación de tamaño con estabilidad democrática y con estrategia económica, resultan teórica y empíricamente poco relevantes y, por lo tanto, son descartadas. Quedan, entonces, cuatro tipologías a considerar.

Todas las variables utilizadas son intervalares o han sido tratadas como intervalares. Por lo tanto la elaboración de tipologías requerirá descender un escalón en el nivel de medición para obtener variables ordinales que permitan agrupar varios casos en cada categoría. La elección de los puntos de corte se hará tomando en cuenta la distribución de la variable intervalar, su media, la desviación estándar y la dispersión de cada observación en torno a la media.

Siguiendo tales criterios se categorizó a los factores I y II, desarrollo y tamaño, en cuatro niveles cada uno, según muestra la prime-

⁴ Esta relación para el caso latinoamericano fue sucintamente tratada por nosotros en un artículo anterior publicado en *Colección* (Gervasoni, C.: *Las Reformas Económicas en América Latina: Balance y Perspectivas*. Colección. Año III. Número 5. 1997).

⁵ La muy baja calificación de Brasil en el Índice de Libertad Económica se debe en gran parte a que la estabilidad monetaria y buena parte de las reformas estructurales de ese país son muy recientes y en muchos casos no llegaron a considerarse en el momento de la construcción del índice. Un índice actualizado sin duda otorgaría a Brasil una calificación algo más alta.

UNA TIPOLOGÍA ECONÓMICA Y POLÍTICA ...

ra clasificación (tabla 3). En ella se nota una gran concentración de casos en la zona de los países pequeños de bajo o muy bajo nivel de desarrollo/modernización. Todos los países de Centroamérica y el Caribe menos Costa Rica y Panamá aparecen en esas dos celdas. También están allí tres países sudamericanos: Bolivia, Ecuador y Paraguay.

En el extremo opuesto del cuadro aparecen países de grandes o muy grandes dimensiones que tienen un nivel entre mediano y alto de desarrollo: Argentina, Brasil y México. Sólo tres países pequeños tienen niveles medianos o altos de desarrollo: Costa Rica, Panamá y Uruguay. De los países de tamaño mediano dos son de desarrollo alto (Chile y Venezuela), uno intermedio (Colombia) y uno bajo (Perú).

Tabla 3. Clasificación de 19 naciones latinoamericanas en base a su tamaño y nivel de desarrollo/modernización.

F.I.: Desarrollo	Pequeno	Mediano	Grande	Muy grande	Total
Muy bajo	Bolivia, Honduras El Salvador, Guatemala, Nicaragua				5
Bajo	Cuba, Ecuador, R. Dominicana, Paraguay	Perú			5
Mediano	Costa Rica, Panamá	Colombia	México	Brasil	5
Alto	Uruguay	Chile, Venezuela	Argentina		4
Total	12	4	2	1	19

La tabla 3 muestra una cierta asociación entre ambos factores, ya que existe una "diagonal fuerte", que va de la celda superior izquierda hacia la inferior derecha. La mayoría de los países se ubican en esa diagonal o sus adyacencias. Inversamente, la otra diagonal está muy despoblada. Es decir que hay alguna correlación entre el factor I y el II: a mayor tamaño mayor desarrollo⁶: r de Pearson para PBI y PBN

⁶ Por definición, el método de rotación Varimax construye factores ortogonales. Esto significa que la ausencia de correlación entre los factores no surge de los datos en sí

p/c según PPA es de 0,38 (valor $p=0,12$); para población y porcentaje de población urbana es de 0,35 (valor $p=0,14$).

Lo que la tabla 3 muestra es que dicha asociación es bastante curvilínea, ya que existen varios casos que se ubican en la zona inferior izquierda, es decir, países pequeños de mediano o alto desarrollo y países medianos de alto desarrollo. Lo que no existe son países grandes de bajo desarrollo. Esta comprobación es en sí misma un interrogante de gran interés. Inevitablemente vienen a la mente teorías explicativas. El historiador económico atribuirá este fenómeno al mayor éxito del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en los países de gran mercado interno; el teórico dependencista a la mayor vulnerabilidad de los Estados pequeños a las fuerzas del capitalismo internacional, etc.

La clasificación de la tabla 3 permite la aclaración de uno de los equívocos mencionados al comienzo: la confusión entre tamaño y desarrollo. Allí se ve que Argentina, con menor superficie y población que Brasil, es más próspera. La pequeñísima Costa Rica tiene un nivel de desarrollo comparable al brasileño, y Uruguay uno aún mayor. Dos países medianos son más modernos que Brasil y México. A quien opera con estereotipos puede resultarle extraño que el poderío industrial paulista sea igualado o superado por una Costa Rica relativamente rural o por un mucho menos industrial Uruguay. Los datos agregados a nivel país, sin embargo, permiten captar lo que el estereotipo no capta: la debilidad estructural de la industria brasileña, que no logra sacar de la pobreza a millones de habitantes de las grandes ciudades del sudeste y que no ha llegado al muy pobre nordeste del país. Tampoco capta el mucho mayor éxito de costarricenses y uruguayos en democratizar la propiedad agraria, distribuir el ingreso, proveer de educación básica a todos sus ciudadanos y desarrollarse en buena parte sobre la base de servicios (tales como turismo y banca). Todo esto sí es reflejado por indicadores tales como el IDH o el PBN p/c según PPA.

El factor I no es el único con contenido económico. El factor IV capta un aspecto también económico que no es ya la modernidad o

sino de una imposición del método. De hecho, como ocurre en este caso, los coeficientes de correlación entre las principales variables de cada factor es a menudo significativamente diferente de cero.

el desarrollo, sino el tipo de estrategia y desempeño económico. Este factor recorre el espacio entre países de alta libertad económica y muy buen desempeño, como Chile, y países de escasa libertad económica y pobre performance, como Cuba. La tabla 4 cruza ambos factores y presenta una clasificación muy diversa: a diferencia de la tabla anterior, no hay aquí una correlación clara entre los factores.

Tabla 4. Clasificación de 19 naciones latinoamericanas en base a su nivel de desarrollo/modernización y su estrategia/performance económica.

F. IV: Estrategia económica	Factor I: Modernidad/Desarrollo				Total
	Muy bajo	Bajo	Mediano	Alto	
Muy bajo		Cuba			1
Bajo	Nicaragua		Brasil	Venezuela	3
Mediano	Honduras	Ecuador, R. Dominican	Colombia México	Uruguay	6
Alto	Bolivia, El Salvador, Guatemala	Paraguay, Perú	Costa Rica		6
Muy alto			Panamá	Argentina, Chile	3
Total	5	5	5	4	19

Los países que rankean muy bajo o bajo en el factor IV se encuentran en todos los niveles de desarrollo. Sin embargo parece claro que en los casos de los países más atrasados —Nicaragua y Cuba— ello se debe a sus actuales o pasadas administraciones socialistas, mientras que en los países más adelantados —Brasil y Venezuela— el problema radica en la dificultad para romper con las tradicionales políticas proteccionistas, estatistas e intervencionistas, aplicadas indistintamente por gobiernos democráticos y militares, e indiscutidas hasta hace pocos años. Los países de mediana libertad y desempeño económico también pertenecen a todos los niveles de desarrollo. En esta categoría aparecen países que han hecho esfuerzos sólo moderados en la reforma de sus economías, y México, que si bien ha avanzado mucho

UNA TIPOLOGIA ECONOMICA Y POLITICA ...

en el camino de la liberalización, todavía muestra indicadores de crecimiento e inflación insatisfactorios (en parte debido a la crisis desencadenada en diciembre de 1994). Cuatro países pequeños y poco desarrollados rankean alto en este factor: Bolivia, El Salvador, Guatemala y Paraguay. Sus economías son bastante libres y sus indicadores de crecimiento, inflación y déficit fiscal saludables. Ninguno de estos países, con la excepción de Bolivia, ha caído en los excesos fiscales y monetarios típicos de las naciones más grandes de la región. Finalmente hay cuatro países relativamente desarrollados que, al mismo tiempo, disfrutaban de economías libres y buenos desempeños económicos en los últimos años. Sin duda la estrella es Chile, que implementó políticas de libre mercado muy profunda y tempranamente. Argentina parece estar siguiendo la misma evolución de su vecino con un retraso de unos 15 años (el programa de reformas chileno empezó en 1973-75 y el argentino en 1989-91; Chile sufrió una crisis financiera combinada con un shock externo, recesión y desempleo en 1981-83, fenómenos similares a los ocurridos en Argentina en 1995-96; desde 1985 Chile ha tenido un desempeño económico excelente, el cual parece estar comenzando a ocurrir también en Argentina). Costa Rica implementó una liberalización relativamente temprana pero gradual, lo que le ha permitido llegar a los '90 en buena situación económica. Panamá cuenta con una próspera y desregulada economía de servicios y con una moneda indistinguible del dólar, gracias a los cuales ha logrado crecer con estabilidad desde la caída de Noriega a fines de 1989.

La clasificación de la tabla 5 (factores I y III) muestra un par de clásicos de la ciencia política: la asociación entre modernización y estabilidad (magistralmente tratada por Huntington en *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*), y desarrollo y democracia (por ejemplo Lipset y O'Donnell, y más recientemente Przeworski y Limongi).⁷ El factor III contiene principalmente las variables libertad y estabilidad política, y también correlaciona con la homogeneidad cultural y la fortaleza del sistema de partidos: Chile y Uruguay en un polo, Guatemala y Perú en el otro. Las democracias sanas, estables y basadas en partidos institucionalizados y sociedades integradas de aquellos

⁷ Przeworski, A. and Limongi, F.: *Modernization. Theories and Facts*, en *World Politics* 49 (January 1997), 155-183.

UNA TIPOLOGIA ECONOMICA Y POLITICA ...

contrastan agudamente con los regímenes inestables, apenas democráticos y basados sobre partidos frágiles y sociedades heterogéneas de éstos.

Tabla 5. Clasificación de 19 naciones latinoamericanas en base a

F. III: Estabilidad democrática	Factor I: Modernidad/Desarrollo				Total
	Muy bajo	Bajo	Mediano	Alto	
Muy baja	Guatemala	Cuba, Perú			3
Baja	Nicaragua		México		2
Mediana	El Salvador,	Paraguay,	Brasil,	Venezuela	7
Alta	Honduras Bolivia	R.Dominicana Ecuador	Colombia Panamá	Argentina	4
Muy alta			Costa Rica	Chile, Uruguay	3
Total	5	5	5	4	19

su nivel de desarrollo/modernización y su estabilidad democrática.

Se observa aquí también una cierta tendencia diagonal: no hay países de bajo desarrollo que estén al tope del factor IV, ni países modernos con niveles muy bajos de estabilidad y democracia. Bolivia, México y Venezuela son los tres únicos casos que se pueden ser interpretados como excepciones. Bolivia goza de una democracia razonablemente profunda y estable a pesar de su subdesarrollo y heterogeneidad cultural, mientras que México y Venezuela adolecen de problemas que no se esperan a su nivel de modernización: bastante inestabilidad y libertades civiles y políticas limitadas (esto último especialmente en México). Cuba y Perú se encuentran algo por debajo en términos del factor IV de lo que se predeciría en base a su nivel de desarrollo. Ambos países presentan circunstancias especiales: el cubano es el único régimen abiertamente autoritario de la región y Perú ha sufrido una gran cantidad de episodios de inestabilidad (autogolpe, guerra con Ecuador, terrorismo, violencia guerrillera) que, además, han contribuido a limitar las libertades y derechos de las personas.

Chile y Uruguay, y en menor medida Argentina y Costa Rica, son

UNA TIPOLOGIA ECONOMICA Y POLITICA ...

los únicos países de la región que logran la feliz combinación de (relativa) prosperidad, libertad e instituciones sólidas y estables. Cuba, Guatemala, Nicaragua y Perú son las naciones más alejadas de esa deseable situación.

La tabla 6, que representa una clasificación basada en los factores III y IV, constituye lo que se podría denominar la "matriz de la transición hacia la prosperidad y la democracia" o, más brevemente, la "matriz de la libertad". En ella se combinan la dimensión de la estabilidad y la democracia políticas con la de la libertad y prosperidad económicas. El ángulo superior izquierdo de alguna manera representa al pasado de la región, la dictadura y el estatismo, mientras que el ángulo inferior derecho refleja el presente, la democracia y el liberalismo económico. Efectivamente, la historia latinoamericana de los últimos 20 o 25 años es en gran medida la de la democratización y las reformas económicas pro-mercado. También, y esto ya a nivel mundial, es la historia de la globalización, un poderosísimo fenómeno que no puede ser detenido ni controlado por ningún país, pero al cual se lo procesa más provechosamente si se posee un sistema político democrático y una economía libre y competitiva.

Tabla 6. Clasificación de 19 naciones latinoamericanas en base a su estabilidad democrática y su estrategia/performance económica.

F. III: Estabilidad democrática	Factor III: Estabilidad democrática					Total
	Muy baja	Baja	Mediana	Alta	Muy Alta	
Muy bajo	Cuba					1
Bajo		Nicaragua	Brasil, Venezuela			3
Mediano		México	Colombia,	Ecuador	Uruguay	6
			Honduras, R.Dominicana			
Alta	Guatemala, Perú		El Salvador, Paraguay	Bolivia	Costa Rica	6
Muy alto				Argentina Panamá	Chile	3
Total	3	2	7	4	3	19

UNA TIPOLOGIA ECONOMICA Y POLITICA ...

De alguna forma, entonces, la tabla 6 dice que hay países bien preparados para enfrentar los desafíos económicos y políticos del mundo contemporáneo, cuyo mejor ejemplo es Chile, y otros países que están peor equipados para ello, cuyo caso paradigmático es Cuba.

Nuevamente se observa en esta tabla una diagonal en el sentido esperado: los países con instituciones más sólidas y democráticas tienden a tener economías más liberalizadas y sólidas. Aun cuando puede sospecharse la existencia de una correlación adicional de estos dos factores con la variable desarrollo/modernización (es decir que los países más pujantes y democráticos sean también los más ricos), esta no se verifica, por lo menos no claramente. Si bien los países del extremo inferior derecho tienden a ser más desarrollados, Bolivia, uno de los países más atrasados de la región, está cómodamente instalado entre ellos. Otros países de desarrollo relativo bajo, como Ecuador, El Salvador y Paraguay están en situaciones similares o mejores que las de naciones mucho más modernas como Uruguay, Brasil, México y Venezuela.

Guatemala y Perú constituyen dos casos similares entre sí y claramente desviados del resto. Su particularidad reside en combinar instituciones democráticas débiles con desempeños económicos más que aceptables. Las similitudes no se detienen allí: ambas naciones son pobres, poseen un fuertísimo componente demográfico y cultural indígena, han sufrido años de guerra civil (y la consecuente gran influencia de los militares en la política) y tienen sistemas de partidos muy fragmentados y volátiles. Desde el comienzo de la administración del Partido de Avanzada Nacional, encabezado por el Presidente Arzú, Guatemala parece haberse encaminado hacia la solución de sus graves problemas institucionales. El paso más auspicioso en este sentido ha sido la firma de la paz entre el gobierno y la guerrilla. La situación en Perú es más complicada: la voluntad del Presidente Fujimori de fortalecer las instituciones democráticas siempre ha estado en duda, y la actividad guerrillera aún continúa, si bien con mucha menor intensidad que hace unos años.

Una clasificación final

Al comienzo de este artículo el análisis factorial nos permitió reducir 13 variables a cuatro dimensiones. De esas cuatro dimensiones surgían seis posibles combinaciones binarias, cuatro de las cuales fue-

ron utilizadas para diseñar las tipologías presentadas en las tablas 3, 4, 5 y 6. Es posible intentar todavía una reducción adicional de datos, tratando de combinar elementos de las cuatro clasificaciones presentadas.

La relativamente alta asociación entre los factores III y IV, representada por la orientación diagonal de la tabla 6, permite intentar una conceptualización conjunta de esos dos factores. En efecto, se puede asumir que hay una dimensión subyacente, correlacionada con ambos, cuyo contenido es la calidad de las instituciones, tanto políticas como económicas, de cada Estado. La existencia de casos como Guatemala y Perú debilita la sustentabilidad de tal supuesto. Sin embargo, fuera de estas dos excepciones, la dimensión hipotetizada resulta suficientemente verosímil.

De los factores I y II, grado de desarrollo y tamaño, el primero resulta de mayor interés teórico que el segundo. No existen demasiados desarrollos teóricos en las ciencias sociales basados en el tamaño de las naciones; sí existen, en cambio, numerosos enfoques basados en la variable grado de desarrollo. Estas consideraciones permiten esbozar una última tipología de países latinoamericanos.

Tabla 7. Clasificación de 19 naciones latinoamericanas en base

F. III: Estabilidad democrática	Factor I: Modernidad/Desarrollo			Total
	Bajo	Mediano	Alto	
Inconsistente	Guatemala, Perú			2
Baja	Cuba, Nicaragua	Brasil, México	<u>Venezuela</u>	5
Mediana	El Salvador, Ecuador, Honduras, Paraguay, R.Dominicana	<u>Colombia</u>		6
Alta	Bolivia	Costa Rica, <i>Panamá</i>	Argentina, <u>Chile</u> , Uruguay	6
Total	10	5	4	19

Nota: Se señala a los países más grandes en negrita y a los medianos subrayados. Los demás son países pequeños.

a su nivel de desarrollo y a su calidad institucional.

Sólo dos celdas de la tabla 7 agrupan más de dos casos. Una de ellas, la inferior derecha podría ser etiquetada como el grupo "Cono Sur": instituciones relativamente buenas y desarrollo relativamente alto. Este grupo podría ser complementado por el "cono sur centroamericano": Costa Rica y Panamá.

El segundo agrupamiento de países es el de las cinco pequeñas naciones de desarrollo bajo e instituciones de calidad intermedia. Bolivia puede ser considerado un "graduado" de este grupo, mientras que Nicaragua y especialmente Cuba son los "retrasados": con similares características que los demás, sus instituciones son de peor calidad. Colombia es algo así como un "hermano mayor" de este grupo: tiene su misma calidad institucional, pero es de mucho mayor magnitud geográfica y demográfica, y de mayor desarrollo.

Un tercer grupo de países de interés, por la importancia de sus miembros, es el de Brasil y México. Son las dos mayores economías de la región y tienen un nivel de desarrollo mediano (lo cual resulta del promedio de centros modernos como San Pablo y Curitiba o México D.F. y Monterrey, y zonas muy atrasadas como Alagoas o Chiapas). Su calidad institucional es baja, aunque por diferentes motivos. En Brasil se debe a la poca avanzada y muy reciente reforma económica y a cierta inestabilidad producida mayormente por su anárquico sistema de partidos. En el caso de México los principales factores son el escaso progreso en la transición a la democracia y la todavía mediocre performance económica del país a pesar de las reformas introducidas. Venezuela, de menor tamaño pero mayor nivel de desarrollo, puede ser incorporada a este grupo: su baja calidad institucional proviene de las marchas y contramarchas en la liberalización económica y de los sobresaltos políticos que el país ha sufrido en los '90 (lo cual incluye hasta la disrupción de su estable sistema de partidos).

El cuarto y último grupo relevante de países es el formado por Guatemala y Perú. Ya se destacaron las características comunes a ambos que los separan de los demás: sus buenas instituciones económicas y pobres instituciones políticas.

Conclusión

Las tipologías aquí presentadas son, por supuesto, discutibles. La ya destacada imperfección de los datos y las a menudo necesariamen-

te arbitrarias decisiones respecto de los "puntos de corte" y la ubicación de los países hacen de las mismas artefactos de la subjetividad y preconcepciones de su autor. Pero dada la razonable confiabilidad de muchos de los datos utilizados, la objetividad de las fuentes y la utilización de análisis estadístico (en lugar de las ideas del autor) donde fue posible, es de esperar que las clasificaciones propuestas resulten significativas y útiles para otras subjetividades y preconcepciones.

Este artículo presentó información estadística básica de diferentes fuentes sobre 19 países latinoamericanos. Uno de sus objetivos es justamente el de proveer al lector de esos datos en una fuente única y de fácil acceso. Mediante la reducción de las 13 variables originales a cuatro dimensiones subyacentes (vía análisis factorial) se buscó facilitar la formulación de tipologías que permitan distinguir unos países de otros. Luego de presentar cuatro de ellas, se propuso una clasificación final que incorpora elementos de todas las anteriores. El objetivo último es proveer información, categorizaciones y tipologías que permitan distinguir naciones y grupos de naciones que, a pesar de compartir historia, cultura, idioma y problemas, presentan muchas y muy importantes diferencias.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (1996): Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996. Washington, D.C.
- Freedom House (1995): Freedom Review. January-February. Boston.
- Gwartney, J., Lawson R. and Block W. (1996): Economic Freedom of the World: 1975-1995. The Frasier Institute.
- Lijphart, A. (1987): Las Democracias Contemporáneas. Ariel. Barcelona.
- Mainwaring, S. and Scully, T. (eds.) (1995): Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America. Stanford University Press. Stanford, California.
- PNUD (1996): Informe sobre Desarrollo Humano 1996. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- Rouquié, A. (1990): Extremo Occidente. Introducción a América Latina. Emecé. Buenos Aires.
- World Bank (1996): World Development Report 1996. Oxford University Press. Washington, D.C.

El control de la producción y del tráfico ilícito de armas livianas: la agenda global*

Virginia Gamba **

La producción masiva de armas durante la Guerra Fría merece poco crédito para el mantenimiento de la paz. Pero sí merece una gran parte de la culpa, por basarse sobre los cimientos de la exaltación contemporánea de las armas.¹

En el contexto internacional de los últimos cincuenta años, los debates sobre desarme y control de armamentos tuvieron sentido en tanto y en cuanto los principales actores de tales debates fueron los Estados nacionales, los que contaban con los medios y la voluntad para implementar una reducción o al menos una restricción en la producción y distribución de determinados tipos de armamentos. Más aún, los arsenales no empleados hacia el fin de la Segunda Guerra Mundial eran mínimos, lo cual significó que los Estados nacionales en la post Guerra pudieron haber tenido (al menos en teoría) el poder necesario para controlar aquello que decidieran producir y vender a partir de ese instante, sin tener que preocuparse sobre el destino que tendrían los *stocks* en existencia.

No obstante, la realidad demostró que en los '40 la reconversión de las industrias de guerra nunca se llevó a cabo debido al inicio de la Guerra Fría. Los '50 presenciaron un considerable rearme, avances tecnológicos en la industria militar y la distribución de grandes cantidades de armas livianas a lo largo del globo. Guerras limitadas y a menudo de naturaleza local se produjeron en distintas regiones, siendo las herramientas de violencia preferidas las armas livianas, en ge-

* Traducción por Jorge Malena y Alejandro Coronel.

** Virginia Gamba es directora de proyectos del Programa Hacia la Paz Cooperativa, Institute for Security Studies, Halfway House, República de Sudáfrica. Su campo de estudio es el control internacional de armamentos, el desarme y la contención del tráfico ilícito de armas.

¹ Gamba, Virginia (ed.): *Society Under Siege*, capítulo 2 por Tom Naylor, Institute for Security Studies, Sudáfrica.

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

neral, y las cortas, en particular. Estas últimas fueron las favoritas debido a lo fácil de acarrear, conseguir, usar y esconder. En consecuencia, las armas cortas inundaron el planeta, sirviendo a veces a la lucha de unos pocos contra la mayoría o para el mantenimiento del orden establecido.

Esta sobreoferta de armas, que pese a su envergadura estaba delimitada políticamente por las realidades del contexto internacional de la Guerra Fría, se liberó de las pocas restricciones que sobre ella pesaban en los '90, como resultado del cambio en el ambiente internacional. Asimismo, tras el fin de la Guerra Fría el mundo tenía frente a sí vastos depósitos de armas sin usar e, incluso, grandes arsenales que fueron utilizados y luego redistribuidos por actores secundarios o terciarios hacia otras áreas de conflicto, ampliando en mayor medida su campo de distribución. Además, en los '90 aquellos países con dificultades financieras, como por ejemplo los que conformaban la Unión Soviética, no prestaron debida atención a la reconversión de sus industrias militares pues se resistían a dar término a una actividad que reeditaba y empleaba a muchos en una época donde no había un enemigo reconocible. Por lo tanto, existía un incentivo para exportar armas pues se disponía de las mismas y porque ya no se las necesitaba en grandes cantidades para la defensa nacional.

Si este principio se aplicaba a los países industrializados en los '90, lo mismo puede decirse de las más débiles naciones en desarrollo que se recuperaban de décadas de enfrentamientos internos, guerras de liberación y guerras civiles. En el último caso, las armas no pertenecían a Estados sino a individuos (como sucedió, por ejemplo, en Mozambique, Camboya y Nicaragua), los que comenzaron a negociarlas por dinero, alimentos u otros bienes. Sin un conocimiento de quién era el enemigo y sin una clara dirección política, las armas livianas fluyeron de región en región sin control alguno. Este flujo ya no se mantiene oculto y, lentamente pero sobre seguro, la comunidad internacional una vez más se enfrenta con el viejo dilema: desarmar, destruir y convertir el armamento o administrar y controlar al material bélico. Pese a que este debate ha recobrado vigencia, la prioridad que los Estados (individual o colectivamente) darán a esta cuestión no ha sido aún formalizada. Algunos actores subestiman la posibilidad de controlar dicha amenaza en la creencia de que la intención de usar armas es más importante que la posesión de las mismas; otros

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

encuentran la solución en nueva legislación a nivel nacional que regule la posesión pero omiten implementarla, y el resto considera que a nivel nacional nada puede hacerse para reducir el flujo de armamentos (por lo que identifican la respuesta a niveles regional o internacional). Las palabras claves en este renovado debate continúan siendo oferta, demanda y control.

Actualmente, todos los actores se equivocan al percibir que el problema de la proliferación de armas cortas está vinculado solamente con la producción y venta de las mismas, o con la cantidad y calidad de los *stocks* existentes. La proliferación tampoco surge como consecuencia de cambios en los patrones de uso o en los usuarios y, aunque está fuertemente influenciado por ello, no es la resultante del nuevo sistema internacional. Es en la conjunción de todo lo antedicho que la cuestión puede ser mejor comprendida, y justamente en la fusión de estos elementos radica su letalidad para la sociedad civil.

El contexto

Para contribuir en el debate internacional relativo al posible control de armas livianas en general y de armas cortas en particular, es importante observar las diferencias entre la situación actual y aquella cuando se intentaba implementar el control de armamentos. Existen dos principales características en el actual contexto internacional que exacerban esta problemática: transición y participación. En otras palabras, ¿cuál es el *status* del nuevo orden mundial tras la Guerra Fría y quiénes son los actores más relevantes en este contexto?

La década de los '90 se caracteriza por la transición, lo que se aplica tanto a países industrializados como a aquellos menos desarrollados. En el Norte, por ejemplo, unidades integradas (como por ejemplo la Unión Soviética) o "Estados integrados" (como la ex-Yugoeslavia) se desintegraron para formar entidades diferentes. En algunos casos la transición se condujo en relativa paz, mientras que en otros degeneró en guerra. En el Sur, el fin de la división bipolar y el colapso de ideologías extremistas propiciaron la continuación de políticas por otros medios, a veces dando paso a que florecieran soluciones militares, como en el Zaire y el Congo Brazaville, o pacíficas como en el caso de los conflictos de larga data de Mozambique y de Cambuya (gracias a la intervención de las Naciones Unidas).

Más allá de estas transiciones en regiones y países en particular,

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

todos los Estados nacionales en mayor o menor grado están experimentando transiciones políticas (como en el caso de América del Sur y Sudáfrica) y económicas (como en el Sudeste Asiático, China, América Central y Europa Oriental). Solamente algunas pocas regiones se mantienen estables en su dinámica, siendo los casos más notables el Medio Oriente, Europa y América del Norte (si bien ellos no permanecen pasivos frente a los cambios en los otros actores). Por lo tanto, no es sorprendente que esta era de transiciones se haya visto acompañada por un mayor interés en la temática de la acción gubernamental, sea esta nacional, multinacional o global.

Ha surgido un renovado interés por la vigencia efectiva de mecanismos de cooperación. En consecuencia, a nivel macro, se ha puesto en marcha la reforma de la ONU y la institucionalización de activas comunidades de naciones *ad hoc* en entidades subregionales con objetivos de desarrollo y seguridad en común. A nivel micro, los Estados por un lado abogan por alcanzar una efectiva gobernabilidad, mientras que por el otro bregan por lograr una rápida reforma socio-económica.

Otro elemento característico de la agenda moderna es la participación. Los Estados ya no son más la única entidad que determina que las cosas pasen. Los actores no estatales están proliferando y su impacto es de largo alcance, ya sea para bien como en el caso de la sociedad civil global, o para mal como sucede con las organizaciones criminales transnacionales. Estos nuevos actores, por su participación en la dinámica mundial, son reconocidos, de allí su positiva conceptualización. Asociaciones globales se están empezando a formar con el objeto de servir a una necesidad común o alcanzar un objetivo en común. No existe tal asociación emergente para combatir amenazas comunes si bien estas amenazas también pueden ser de carácter global. De estas últimas, ninguna es tan dinámica y proclive a expandirse como las organizaciones criminales transnacionales y los mercados negros.

El crimen: una vieja amenaza con un nuevo potencial

Como indica Phil Williams, "las organizaciones criminales agregan desorden a la política interna y desafían el normal funcionamiento del gobierno y la ley. Ellas también están vinculadas en complejas maneras con el crecimiento del mercado negro de armas".² Muchos

² *Idem supra*, capítulo 1 por Phil Williams.

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

podrían discutir que estas sean las únicas amenazas a la seguridad mundial en el futuro y, aunque existen muchos desafíos a la paz y a la seguridad hoy, que son tanto militares como no militares en carácter pero que no tienen que ver con los dos arriba mencionados. No obstante, si bien las organizaciones criminales transnacionales y la nueva competitividad de los mercados negros no son las únicas amenazas futuras a la seguridad global, sí son las de más rápida expansión. Esto ocurre como consecuencia de los efectos de largo alcance que provocan. Por ejemplo, no hay conocimiento de la dimensión con que afectan a gobiernos y sociedades: el ambiente en que estas amenazas operan y por lo tanto donde mayor daño pueden causar su actividad son los sistemas transicionales (y la transición, como hemos visto antes, es una de las características de esta década).

Como las actividades criminales y la economía paralela se expanden en el desorden característico de los tiempos de transición, se infiere que actores, elementos, procedimientos y usos ilegales aún prevalecen. La respuesta de la comunidad internacional frente a esta amenaza en desarrollo ha sido lenta e inefectiva. No obstante, esta amenaza es la que tiene el potencial más grande para provocar un desastre, pues directa o indirectamente influye sobre todos los ámbitos del sistema internacional.

Desde el punto de vista de la seguridad, estas organizaciones ilegales desafían de manera directa a la capacidad de administración de justicia de los Estados. Indirectamente, generan una influencia corruptiva, erosionando el efectivo funcionamiento y la integridad de las instituciones estatales. No obstante, en una situación de transición, estas amenazas indirectas incluyen la interrupción del establecimiento de un legítimo aparato del Estado, lo cual es esencial para el propósito de gobierno responsable.³ Como indica Williams, las organizaciones criminales transnacionales son "el virus HIV del Estado moderno, las cuales destruyen el sistema de inmunidad permitiendo que la infección se expanda hacia los organismos judiciales y demás instituciones estatales".⁴

Desde el punto de vista económico, el desafío es todavía peor. El problema con el aspecto económico de las organizaciones criminales

³ *Ibid.*, capítulo 4.

⁴ *Ibid.*

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

transnacionales es que el ingreso de dinero que generan puede ser confundido con "dinero fácil" para la sociedad. Los gobernantes algunas veces se sienten tentados por subestimar el efecto a largo plazo de esta cuestión pues consideran que puede ser mantenido a raya. Esto es un error. Si bien es cierto que el tráfico ilícito puede ser una fuente importante de ganancias y empleo en países con limitadas ganancias por exportaciones, los efectos negativos en el largo plazo de estas operaciones superan ampliamente las ventajas de "dejarlos en paz".

Esta inusual situación es fácilmente explicable en el sentido de que el surgimiento de estas operaciones ilícitas ocurre en medio de condiciones de pobreza o unido a turbulencia social, crisis económica o ruptura política. Por ejemplo, en Rusia "el total de dinero lavado en la economía cumplió un papel de amortiguador en momentos en que la industria intentaba pasar de una economía dirigida a otra de mercado".⁵ Sin embargo, aunque el dinero malhabido tiene muchas ventajas sobre el legítimo, tal como Williams señala, a menudo arrastra consigo a la ruina a uno de cada diez empresarios honestos. Es más, grandes cantidades de dinero ilegal en la economía dificultan la gestión económica. Las organizaciones criminales transnacionales son en definitiva perjudiciales pues dañan el surgimiento de una base fuerte y sostenida en los países emergentes.⁶

El impacto de esta amenaza en las sociedades es considerable desde que el tráfico ilegal significa el movimiento de bienes ilegales y este en sí mismo agrega inseguridad para las personas. Por ejemplo, el tráfico de drogas para obtener ganancias genera violencia contra los individuos que roban para mantener sus hábitos, lo que los convierte en violentos. Lo mismo puede decirse de las armas de mano: un arma brinda poder a quien la posee, el cual pasa a acostumbrarse a lograr sus objetivos por vía de la violencia.⁷ A veces dos commodities ilegales como armas y drogas están vinculadas, como sucede con las bandas callejeras. Estas operan vendiendo drogas u otros productos ilegales en áreas determinadas, para lo cual deben defenderse de manera gangsteril mediante el empleo de armas. Dentro de todas estas

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

posibilidades, no sólo es el usuario quien sale perjudicado sino también la gente a su alrededor, ya sea porque son víctimas de dicha violencia o porque deben pagar el precio social de la inseguridad —pues deben realizar contribuciones al fisco por la pérdida de productividad que provoca el desorden y para contar con una mayor protección policial, o porque deben gastar en seguridad privada para suplir lo que el Estado no puede brindar—.

Finalmente, el tráfico ilegal no termina en el comercio de bienes: la posibilidad de explotar a los miembros más vulnerables de la sociedad como mujeres y niños está siempre presente, lo que lleva a un ulterior tipo de comercio, el de seres humanos. La violación flagrante de los derechos humanos y el total desprecio por la dignidad humana son amenazas directas contra la seguridad de la sociedad. En el campo económico, estas operaciones ilegales amenazan la integridad de instituciones financieras y comerciales porque intentan explotar los múltiples puntos de acceso, la capacidad para transferir rápida y anónimamente dinero, y la falta de transparencia existentes. Una vez que la red de tráfico está funcionando efectivamente, la diversificación de productos es sencilla, por lo que se sigue que no todos los países visualicen las armas como la *commodity* más desestabilizante: comercio ilegal de recursos minerales, gemas, especies raras, seres humanos, bienes falsificados y drogas pueden ser procesados mediante los mismos canales. La infiltración al sistema bancario y la corrupción de sus sistemas computarizados de información son crecientes problemas que desafían directamente la capacidad de las sociedades para gobernarse a sí mismas.

El actual contexto de crecientes organizaciones criminales transnacionales apoyadas por mercados negros competitivos representa una amenaza inmediata a las sociedades por el nivel de inseguridad y violencia que le provoca a los individuos y por el desafío al establecimiento y consolidación de estructuras gubernamentales responsables. Dado que la arena internacional está compuesta de actores nacionales, se infiere que cuanto más fuerte y seguro sea el actor nacional, mejor será la comunidad internacional. Inversamente, cuanto más débil sea el actor nacional, más débiles serán las comunidades regional e internacional y mayor la necesidad para el establecimiento de procesos multinacionales para tratamiento de crisis y resolución de conflicto. Por todas estas razones, el ámbito en el cual las organiza-

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

ciones criminales transnacionales operan debe ser visto como un desafío directo a la capacidad que los Estados tienen para gobernarse y para participar en iniciativas de gobierno multinacional. El desafío de controlar la proliferación de armas cortas ilegales es sólo una parte de este problema, si bien es una pieza fundamental del mismo.

El control de armas livianas: el problema y el rol de las organizaciones internacionales y regionales para su resolución

El flujo de armamento ilícito en una región sirve para exacerbar los problemas sociales y de seguridad porque producen: a) un incremento en todo tipo de crimen organizado y bandolerismo (particularmente en las grandes ciudades); b) un aumento en los arsenales de los grupos políticos/étnicos/religiosos que están enfrentados con el gobierno y el Estado-nación; c) un incremento en las operaciones de comercio de armas ilegales por droga de las organizaciones criminales internacionales; y d) una mayor corrupción en los niveles alto y bajo del gobierno y administración pública. Todos estos desarrollos son altamente desestabilizadores del crecimiento socio-económico de las regiones.

Si se tienen en cuenta las conexiones entre disponibilidad de armamentos, sociedades débiles o emergentes y cambiantes patrones de violencia, es posible inferir que algunos de los más grandes daños sufridos por los individuos que conforman las sociedades están directamente relacionados con un crecimiento en la disponibilidad de armas en la actualidad. La existencia de grandes cantidades de armas fácilmente accesibles, baratas y duplicables tales como minas, cañones, ametralladoras, granadas, pistolas y lanza-cohetes está cambiando la naturaleza de la violencia intra e inter estadual, como así también generando una mentalidad de violencia entre las poblaciones rurales y urbanas a escala mundial.

Como señala Christopher Louise, "el conflicto social y la violencia que persisten en el tiempo, resultantes de estructuras sociales decadentes o en decadencia, erosionan la seguridad personal mediante la imposición de una amenaza constante a la vida. El temor a la violencia pasa a ser constante, alterando las psiquis de la comunidad y cambiando los patrones de conducta de los individuos. En diversos grados, la libertad de movimiento es restringida en la mayoría de las sociedades que experimentan violencia cotidiana. La amenaza de la vio-

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

lencia amplía la brecha entre ricos y pobres, con los ricos empleando su fortuna para defenderse de la creciente anarquía. Tal cultura de la violencia atenta contra el respeto por los derechos humanos. La militarización y la brutalización destruyen los niveles de tolerancia y las percepciones normativas de la dignidad humana, dando pie a actos de violación, tortura y otras formas de represión".⁸ Parecería entonces que la tolerancia política y la participación democrática en el proceso político están circunscriptos a áreas donde la violencia es el factor determinante del desarrollo social o nacional.

La proliferación de armas livianas ha pasado a ser por lo tanto un tema de preocupación para quienes se dedican al control de armamentos y al desarme. Ahora es un tópico de mayor interés para quienes estudian ya sea sociología de la violencia como también para quienes bregan por el desarrollo (pues estos últimos han comprendido que el desarrollo está íntimamente ligado al suministro de seguridad).

Características del problema

Para comprender la gran cantidad de problemas asociados con la proliferación de armas livianas, es importante observarlos desde una variedad de perspectivas, incluyendo aquellas asociadas con las características de las armas livianas, las diversidades en el tipo de usuario de estas armas, y la disputa global de las vías de suministro de armas existentes.

Las características de las armas livianas son tales que se han convertido en una amenaza formidable a la paz y la estabilidad mundial. Como Chris Smith señala: "Las armas livianas tienen un número de características que conducen a un rápido y frecuente movimiento, tanto sea a través de las fronteras, como así también entre organizaciones sociales y entre los individuos".⁹ Las armas, se dice, son livianas y fácilmente ocultables, son baratas, no necesitan una gran cantidad de piezas de repuesto para ser operacionales, y carecen de controles porque la mayoría de los mecanismos de control sobre estas ar-

⁸ Louise, Christopher: *The social impacts of light weapons availability and proliferation*, en *Discussion Paper 59* of the United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, pág.19.

⁹ Smith, Chris, *Light weapons and the international arms trade*, en *Small Arms Management and Peacekeeping in Southern Africa*, UNIDIR publication, United Nations Ginebra, April 1996, pág. 9.

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

mas son fácilmente perdidos una vez que han sido compradas o transferidas deliberadamente. Estas armas, entonces, ingresan a otras redes, como la criminal o las esferas políticas. El control es, por lo tanto, irrecuperable.¹⁰

Las articulaciones entre el comercio legal de armas convencionales y la proliferación ilegal de armas livianas no son difíciles de hallar. Después de todo, muchas de las armas que fluyen sin control a través de las fronteras en África, Asia, América Latina y Europa son remanentes del círculo vicioso de armar a las facciones ideológicamente opuestas durante la época de la Guerra Fría. Las potencias, con intereses creados en los diferentes conflictos regionales, que reflejaban sus esferas de influencia, inundaron regiones enteras con armas, tanto legalmente como ilegalmente. En algunos casos, como en las políticas de exportación de armas de los años '80 en relación con la guerra Irán-Iraq, por ejemplo, esta política produjo resultados no deseados sobre los propios proveedores tal como se observó en la Guerra del Golfo en 1991. En otros, tal como en el flujo indiscriminado de armas en América Central, la eventual resolución del conflicto interno inició un descontrolado flujo de armas livianas en exceso que encontró su camino hacia mercados delictivos especializados, tales como aquellos abastecidos por los carteles de la droga en América del Sur.

El atiborrar un país o una región con sistemas de armas convencionales y con armas livianas fácilmente transportables por un hombre —ideales para uso insurgente o lucha de liberación— ha generalmente degenerado en guerra civil, el colapso de Estados frágiles en una anarquía total, asesinatos en masa de no combatientes, y un incremento de actos terroristas y actividades delictivas. Mucho más importante es que, aun cuando el orden es eventualmente restablecido, no es tan fácil recuperar el control sobre las armas perdidas, las cuales acceden rápidamente a las comunidades delictivas y los mercados ilegales, incrementando la naturaleza compleja del problema.

Las características y la dinámica de la proliferación ilegal de armas livianas son particularmente perversas debido a que se dirigen a usuarios tanto militares como no militares. Del lado formal o militar, estas armas son requeridas para sostener el creciente número de conflictos étnico-políticos y de campañas de insurgencia en todo el mun-

¹⁰ *Idem.* pág 10.

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

do, tales como los que acontecen en Sri Lanka, Cachemira, Indonesia, la ex-Yugoeslavia y México, por nombrar sólo algunas. Y aun así, es la demanda no militar de armas la que está causando la mayor proliferación y estragos. Como señala Christopher Louise, son estas armas las preferidas por los terroristas, los grupos sub-estatales, y las organizaciones delictivas en todo el mundo.¹¹

La experiencia colombiana, por ejemplo, es indicativa del efecto de la convergencia entre las vías militares en el suministro y las vías no militares en la adquisición de armamento.

“Hasta tanto las armas livianas de gran poder sean fácilmente obtenibles en el mercado negro y utilizadas comúnmente por los narcos, paramilitares y guerrillas, también se tornarán accesibles para los delincuentes y civiles comunes que se sienten amenazados al estar rodeados por tantas armas”.¹² Como consecuencia, fácil disponibilidad, vastos suministros y crecientes niveles de poder de fuego, ayudaron a crear condiciones donde la posesión de un arma se transforma en una norma cultural.

Tales son las características y la utilización de las armas livianas que —desde el fin de la Guerra Fría— la proliferación de armas ilegales ha adquirido proporciones globales. Hoy en día no hay región geográfica que no tenga vías de suministros potenciales o existentes de armas livianas. Ninguna es inmune: en Europa, las repúblicas de la antigua Unión Soviética y Europa del Este se han convertido en centros de suministro de armas livianas ilegales hacia Europa Occidental, las repúblicas del centro de Asia, la ex-Yugoslavia y Macedonia. En Asia, los *stocks* en Vietnam al final de la Guerra de Vietnam, y los *stocks* en Camboya abandonados a pesar de la misión de paz de la ONU están siendo enviados —vía Malasia y Tailandia— a Singapur y Japón, como así también a América Latina y los Estados Unidos vía Cuba. En el sur de Asia, las armas del conflicto de Afganistán han sido enviadas a Pakistán y Cachemira, y desde Sri Lanka a la India. En América Latina, las armas de los conflictos regionales de América Central han sido esparcidas en Sudamérica para satisfacer las actividades delictivas y la droga en Bolivia, Perú, Colombia y Brasil. En Afri-

¹¹ Louise, Christopher: *The social impacts of light weapons availability and proliferation*, en *Discussion Paper 59* of the United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, pág. 9.

¹² *Idem* pág. 8.

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

ca, Sudán distribuye armas a Argelia, Uganda, Egipto, Zaire, Etiopía, Eritrea y Somalia. En Mozambique, los resultados de la paz sin desarme han originado una inundación de armas en Swazilandia, Sudáfrica, Zimbabwe, Tanzania y Zambia. Y Libia, Chad, Malí, Egipto e Israel sufren el hecho de ser o bien la sede de las líneas de suministro, o bien de ser los receptores de estas. No importa de donde uno mire, el movimiento de vastas cantidades no contabilizadas de armas está en auge.

Los efectos de estos inmensos y no controlados movimientos son devastadores para los procesos de paz y seguridad humana. Puede decirse que el efecto negativo de la proliferación de armas livianas es quintuple: a) modifica la naturaleza del conflicto apoyando actos de insurgencia y terroristas por sobre otros tipos de violencia militar abierta; b) puede influenciar e incluso disponer del poder de hacer estallar un conflicto, debido a que las armas pueden ser acumuladas fácilmente hasta que se alcance una masa crítica que permita una acción rápida y decisiva, particularmente en temas de limpieza étnica; c) tiene impacto en la conducta del conflicto armado, particularmente a través del uso de minas antipersonales y misiles portátiles, la letalidad y el número de bajas más elevados debido al uso de rifles de asalto y granadas de mano, y la generación de una carrera armamentística casera a través de la acumulación de armas livianas entre las partes en lucha; d) tiene impacto en la culminación del conflicto ya que la disponibilidad de armamentos puede detener y destruir los ceses de fuego y los acuerdos negociados: de esta manera, si la paz llega sin desarme, el potencial de reiniciar el conflicto permanece, como también la capacidad de desestabilizar los países vecinos por el movimiento sin control de armas ilegales a través de las fronteras al final de la guerra; y e) finalmente, tiene un efecto negativo en los temas de desarrollo económico y social del proceso de reconstrucción post-conflicto.¹³

Este último ítem merece particular atención porque: a) el incremento en la disponibilidad de armas livianas altamente letales incrementa la destructividad del conflicto y se agrega al problema del refugiado; b) muchos países están experimentando un aumento en los

¹³ Ed Laurance, *The new field of micro-disarmament, a study by the Bonn international center for conversion* (BICC), June 1996 (draft report), pág. 14.

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

delitos comunes —particularmente en los grandes centros urbanos como Buenos Aires, Río y Johannesburg por nombrar sólo algunos— que pueden ser directamente ligados a la disponibilidad de armas que provienen de *stocks* nacionales robados o producidos por el tráfico ilegal; c) el aumento en el delito puede, como contrapartida, destruir seriamente los procesos económicos, políticos y de desarrollo en los gobiernos democráticos y de transición;¹⁴ y d) el aumento y la disponibilidad de pequeñas armas y armamento liviano ha despersonalizado al delito y ha generado una mentalidad de violencia en las comunidades afectadas por esta tendencia.

Como Ed Laurance dice: “El impacto sobre el desarrollo económico es real. En aquellos países en los cuales el tema de las armas es un problema, se ha tomado más difícil llevar a cabo proyectos y programas de desarrollo, lo que lleva a una disminución de la ayuda económica por parte de los acreedores quienes se están preguntando como sus fondos pueden lograr sus objetivos en un ambiente violento. Asimismo, el aumento del delito y la violencia significa que el gobierno debe usar más recursos escasos para proveer seguridad, al tiempo en que los Estados acreedores y las organizaciones internacionales están haciendo un llamando por un menor énfasis en los programas militares y de seguridad”.¹⁵

¿Qué podemos hacer?: Investigadores independientes y actores regionales e internacionales

La paradoja es que si bien las conexiones entre la proliferación de armas livianas y su impacto sobre las realidades socioeconómicas en el campo son manifiestas, hay menos iniciativas internacionales que tiendan a comprender y resolver el problema de cómo parar, controlar y reducir la proliferación de este tipo de armamento. En consecuencia, aun cuando la comunidad internacional haya actuado conjuntamente para prevenir o reducir las crisis humanitarias resultantes de guerras civiles e implosiones estatales, no parece que tomara acciones en el control del desarme de las facciones beligerantes, la destrucción de los *stocks* existentes, y el restablecimiento de la ley y el orden en las sociedades post-conflicto.

¹⁴ *Idem* pág. 15.

¹⁵ *Idem*.

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

Repetidamente, e incluso si una misión de paz ha sido exitosa, la comunidad internacional rechaza ver más allá de los objetivos políticos de corto plazo de la misión. Así, una vez que la paz es alcanzada, las armas que permanecen en el país después de conflictos de larga data no son sistemáticamente recogidas y destruidas. Estas armas adquieren un poder económico por sí mismas ya sea asegurándose su supervivencia individual, siendo usadas como pagarés para necesidades básicas, o siendo vendidas por un mero provecho económico. Cualquiera sea la opción, el resultado es el mismo: un incremento en el desorden, en el bandidaje y el delito, y el flujo hacia regiones vecinas de armas ilegales lo cual, a su vez, produce inestabilidad política y crea las semillas para el crimen organizado internacional. La inestabilidad interna de estos Estados vecinos, a su vez, generalmente alimenta la necesidad gubernamental por más policías, más esfuerzos militares y más equipos.

El círculo vicioso que conecta el comercio legal de armas convencionales con la proliferación de armas livianas ilegales es, por lo tanto, completa. Ejemplos de este tipo de conexión son abundantes en África, América Latina y Asia hoy día. Este problema es también común en las diferentes repúblicas de la ex Unión Soviética; y pronto, la reconstrucción post-conflicto de la ex-Yugoeslavia, traerá la misma lucha a esta vulnerable región de Europa. Claramente, estamos siendo testigos de la formación de un problema global de seguridad humana.

Las armas livianas no son fácilmente controladas quizás porque no se los tome seriamente en la comunidad de control de armas. Hay mucho más por hacer, por parte de los países, con la cooperación internacional en el campo del control y reducción de las armas livianas que lo que ellos imaginan, pero a menos que los países comiencen a creer que dicho control es posible, nunca lograrán alcanzar un acuerdo sobre la forma de realizarlo.

Claramente, las preguntas sobre tanto sea el control de la proliferación de armas pequeñas y la contención y reducción del tráfico ilegal de armas deben desarrollarse en todos los niveles: gubernamental y no gubernamental. Existe una responsabilidad de parte de la comunidad de investigación independiente y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) de observar estos temas. De la misma manera, si mucho puede ser hecho nacionalmente para generar leyes (y darles vigor) para que el acceso a las armas esté limitado vía procesos de li-

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

cenciamiento nacionales, controlando los arsenales del gobierno, luchando contra la corrupción, y asegurando el cumplimiento de la ley; la realidad es que el tráfico ilegal de armas y la proliferación de armas livianas no es *per se* un tema nacional. Esto ocurre porque el problema de la proliferación trasciende las fronteras y es inherente en esencia a lo regional e internacional.

Por lo tanto, aparte de los actos nacionales que puedan llevar a un control de armas legales más responsable, debe haber un énfasis en el tráfico ilegal, el cual se mueve por dentro y por fuera del país mismo. En este punto las soluciones posibles para el control dependen de la investigación independiente y las estructuras regionales e internacionales que pueden asistir a los gobiernos para que actúen conjuntamente.

Así, la comunidad internacional podrá concentrarse en asistir en el control y reducción del flujo de armas livianas a través de las fronteras, lo cual alterará la cooperación regional y permitirá la estabilidad y el desarrollo. La estabilidad y el desarrollo actuarán como una medida de creación de confianza a través de las fronteras y, en consecuencia, los presupuestos militares decrecían en vez de aumentar. En el corto plazo, en la medida que las armas livianas sean consideradas una cuestión superficial, la necesidad para una continua inversión en armas convencionales más grandes continuará creciendo, ya que los gobiernos procuran contener el efecto *spill over* de un desorden armado masivo a través de las fronteras. La máxima ironía es entonces que el rechazo a tratar el problema de las armas livianas empujará hacia un incremento en la proliferación de los sistemas de armamentos convencionales, y el círculo vicioso continuará.

Soluciones: Una nueva agenda para los actores no gubernamentales

De acuerdo con Smith, "han habido razones prácticas para permitir que el flujo de armas livianas no llegara a la agenda de análisis e investigación. Desde todo punto de vista, las armas livianas fueron — y todavía son— imposibles de dibujar en el mapa y medir con la precisión que la comunidad investigadora espera, por varias razones. Una gran proporción de las transferencias de armas livianas fueron encubiertas y no necesariamente de gobierno a gobierno. Casi exentas de obsolescencia, las armas ligeras pueden —y de hecho lo hacen— cam-

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

biar de mano muchas veces, lo que significa que hay muchos más abastecedores que en la cadena tecnológica militar. Hasta recientemente, el Enfield 303 era el arma extensivamente obtenida en un gran y diverso número de países en desarrollo –aunque la mayoría eran producidos en el Reino Unido durante los años de entre guerra– y el ahora omnipresente AK-47 que fue producido por primera vez 50 años atrás, en 1947. Del mismo modo, hay muchos más productores de armamentos livianos y municiones que los que hay en los sistemas de armamento de mayor envergadura... En suma, el tiempo, esfuerzo, y recursos que pudieran haber sido requeridos para ubicar en el mapa y medir los flujos de armas livianas en una escala global eran tanto no disponibles como, en todo caso, entendidos como muy superiores que los beneficios políticos e intelectuales de hacer el seguimiento de las armas".¹⁶

Viendo las dificultades presentes para lograr consenso internacional para una acción común, es de vital importancia que las organizaciones no gubernamentales, grupos activistas e institutos de investigación, tomen la agenda política y de investigación para el control de la proliferación de armas livianas seriamente. Señalando el problema y sugiriendo posibles acciones, la comunidad investigadora puede modificar el trazado de los actos de la comunidad internacional.

Como resultado de un mayor esfuerzo de investigación a lo largo de los últimos tres años, por ejemplo, un núcleo de la comunidad de institutos de investigación, activistas e investigadores independientes se han ahora centrado en el tema de la proliferación y control de armas livianas. Uno de esos grupos fue generado por el Consejo de Información y Seguridad Británico-Americano. El grupo ha recomendado que se realicen más trabajos independientes en cada uno de los siguientes puntos de investigación y acción:¹⁷ Investigación:

- llevar a cabo estudios de casos nacionales y regionales;
- comprender la dinámica de flujo de armas livianas;
- explorar la relación entre el tráfico de armas livianas y el conflicto;
- investigar el rol de la desmovilización y la desmilitarización;

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Discussion draft 28 June 1996 presented at the BASIC board of advisors in London, UK. British American Security Information Council Washington and London. Virginia Gamba es consejera en esta organización.*

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

- continuar con las actividades de perfeccionamiento metodológico, definiciones y cuestiones de información; y
- analizar los aspectos del control incluyendo: desarrollar medidas de transparencia, recolección de la información, examinar las dinámicas que afectan los flujos de armas livianas para determinar su impacto en la política de medidas, analizar las propuestas de control, determinar los puntos de nivelación para lograr medidas de control tanto en los niveles local, nacional, regional e internacional, y evaluar las lecciones aprendidas de la búsqueda de controles sobre minas antipersonales. En estas acciones las siguientes opciones de políticas deberían ser consideradas:
 - reconocer los problemas y desarrollar normas;
 - mejorar las perspectivas para el control a través de medidas graduales;
 - acuerdos sobre los esquemas de trabajo para lograr controles;
 - mejorar la efectividad de las medidas de control;
 - investigando los temas técnicos;
 - controlando las armas ligeras antes y después del conflicto; y
 - explorando las aproximaciones sociológicas.

Estas agendas para la investigación y acción son un comienzo, y deben seguramente ser consideradas seriamente por las comunidades de investigación y acción. Sin embargo, hay mucho más que puede ser explorado en el campo si tenemos en cuenta que la proliferación de armas livianas y su control ya no es más un punto sólo de la agenda de desarme de las naciones.

Debido a que el problema de la proliferación de armas livianas manifiestamente toca en muchos más temas relacionados con la seguridad y la conducta humanas, la búsqueda de respuestas debe necesariamente tocar una perspectiva mucho más amplia de temas. La relación entre las organizaciones internacionales con foco en la educación, desarrollo, salud y asistencia humanitaria y la necesidad de controlar la violencia generada por una fácil disponibilidad de armas en las regiones donde operan elevará el nivel de debate dentro del mundo interdisciplinario del desarrollo, la economía y las armas. De esta manera, la toma de conciencia de que las armas a menudo son algo más que una mercancía del comercio del mercado negro mundial, puede cambiar el foco de estudio de la proliferación de armas livianas: comprendiendo la dinámica de los mercados negros más allá

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

del artículo comercializado en cuestión puede ser una respuesta en vez de seguir observando el tema desde una óptica focalizada en las armas exclusivamente.

La investigación debe también incluir el estudio de dos o más vehículos de la violencia humana para ver su interconectividad. La Universidad de los Andes en Colombia, por ejemplo, está tratando de demostrar un cambio en la ecuación entre el comercio de drogas y el comercio de armas. Ellos argumentan que mientras en los '80 las drogas fueron un medio para comprar armas para los procesos de insurgencia, el foco primario ahora ha cambiado y las armas son compradas para permitirles conducir y defender las operaciones de tráfico de drogas. ¿Qué pueden decirnos estos tipos de conexiones acerca de la naturaleza de la bestia?

En lo referente a la naturaleza de la conducta humana y a la debilidad socio económica del sistema global, los estudios deberían ser llevados a cabo para mostrar cuál es el impacto de la proliferación de armas livianas y la profesionalización de la corrupción de los oficiales de seguridad y de gobierno. De la misma manera, uno debería observar a los efectos corruptores de las líneas de suministros de armas en las comunidades en las cuales ellas fluyen. Aquí, existe una importante conexión entre la necesidad de generar trabajo para las microcomunidades de forma tal que puedan desarrollarse, y la necesidad de demostrar que la manufactura de armas y municiones no debe ser considerada como una alternativa de desarrollo viable para estas nuevas microempresas.

La proliferación de armas livianas ya no es más un tema para la comunidad de desarme y control de armamento exclusivamente. Sobre y debajo del problema del control de armas, hay una tragedia que afecta a todas las sociedades porque quita a todas las comunidades la seguridad y la paz, porque demora el desarrollo y porque cambia la forma en que la gente observa a la violencia. Además, las comunidades rurales y los centros urbanos están sufriendo sus efectos en gran medida. Mientras que este problema permanezca intocable continuará irresuelto. En tanto y en cuanto la conexión entre la proliferación de armas livianas con el problema de la transición social, el surgimiento de organizaciones criminales transnacionales, y los patrones de violencia permanezcan irreconocibles, el potencial para una cooperación y paz global no serán tenidos en cuenta.

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

Soluciones a nivel regional e internacional: Realizando la conexión

El conflicto social y político, típico de momentos de transición, es exacerbado por la influencia de actividades criminales transnacionales y la globalización de la economía. En otras palabras, rara vez el conflicto ha sido más fácilmente sostenido por las circunstancias globales como lo es hoy. De la misma manera, la resolución del conflicto por la vía no violenta no ha podido aún primar por sobre el uso directo de la fuerza. En consecuencia, los conflictos sociales intraestatales en los '90 no se caracterizan por el tipo de lucha que llevó, por ejemplo, a los cambios pacíficos en Europa del Este en los '80; por el contrario, está mayormente determinado por la disponibilidad directa y el uso de pequeñas armas ya sea por facciones políticas, como en Bosnia Herzegovina y Zaire, o por el público en general como en Albania y Liberia.

Cuanto más se consolide esta tendencia, más deberá la comunidad internacional encarar decisiones referentes a la imposición de paz y el manejo de procesos de paz. La segunda generación de esfuerzos para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, por ejemplo, es una directa referencia al nuevo rol para las Fuerzas Armadas multinacionales, no sólo en la interposición de ellos mismos entre las partes beligerantes reconocidas, sino también en el trato de las dificultades asociadas con el manejo de Estados en bancarrota y con la ruptura de la paz incluso antes que los ceses de fuego hayan sido acordados.

1. Las Naciones Unidas

La experiencia acaecida en las operaciones de mantenimiento de paz en las Naciones Unidas desde 1989 demuestra que si los esfuerzos multinacionales deben ser llevados a cabo en apoyo de la resolución de conflictos internos, el esfuerzo debe ser igualmente dividido entre las negociaciones de paz entre las facciones beligerantes, tareas de infraestructura humanitaria en apoyo a las comunidades locales, y desarme y desmovilización de los combatientes. Si bien el éxito de las operaciones de paz desde 1989 es un parche, también puede decirse que los dos primeros ítems en una operación multinacional son generalmente agendados, mientras que el último es dejado de lado por completo del proceso en el peor de los casos, o mal implementado, en el mejor.

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

El problema de no tomar el tema del desarme y la desmovilización seriamente cuando está relacionado con una operación multinacional es que las armas no recolectadas o destruidas —y los combatientes no reintegrados a la sociedad adecuadamente— amenazarán la democracia naciente en ese país y desestabilizarán la seguridad regional proveyendo tanto un fácil acceso a las herramientas de la violencia cuanto a las personas que las usan. Por esta razón, como Potgieter indica en el volumen “ la paz y estabilidad están incuestionablemente ligadas al desarme durante los procesos de resolución de conflictos”.¹⁸

Si el flujo ilegal y el uso de armas pequeñas tienen una capacidad cierta de desestabilizar los procesos de gobierno nacionales, también influyen en las iniciativas de gobierno multinacionales globales. El caso de las misiones de paz de las Naciones Unidas es un ejemplo. La falta del componente de desarme efectivo en las operaciones de paz, y el hecho de que la recolección lleve a la destrucción de los *stocks* existentes, ha puesto en peligro los procesos de paz en un gran número de casos, incluyendo Somalia, Liberia y Bosnia Herzegovina. En el caso de Mozambique, aunque el proceso de paz fue exitoso las armas recogidas y no destruidas han iniciado un número de operaciones ilegales en el ámbito regional que en los últimos tiempos incrementó los niveles de violencia interna y actividades criminales en Swazilandia, Zimbabwe y Sudáfrica. Un proceso similar está siendo llevado a cabo como resultado de la falta de iniciativa de desarme durante el proceso de paz en Angola. No es sorprendente que Potgieter recomiende enfáticamente el “mejoramiento de las operaciones de paz en sí mismas de forma tal que estos errores no sean repetidos en el futuro”.¹⁹ Más específicamente, lo que debería hacerse para mejorar estos mecanismos dentro de las operaciones de las Naciones Unidas existentes es comenzar misiones con un “claro entendimiento de lo que el desarme significa para una operación en particular, como distinto de la desmovilización; para tener una posición clara en la destrucción de las armas; para cubrir los costos financieros de un desarme efectivo; y para registrar la existencia de captura de armas”.²⁰

Tomando conciencia de que este problema existe, las Naciones

¹⁸ *Idem.* Society Under Siege. capítulo 5 por Jakkie Potgieter.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

Unidas han recientemente organizado una agenda alrededor del tema del micro desarme. Los resultados de un grupo de trabajo designado por el Secretario General y el panel de expertos en armas livianas y pequeñas de las Naciones Unidas serán publicados durante las sesiones de la Asamblea General en este año en Nueva York. Algunos gobiernos ya han colaborado con las iniciativas que tratan sobre la corrección de desarmes que se han presentado dificultosos en los hechos con esfuerzos por controlar a las organizaciones criminales internacionales que comercian armas y con detener —con criterio regional— el tráfico ilegal de armas pequeñas en una región. El ex presidente de Panamá Oscar Arias también está tratando de llevar a cabo un proyecto de limitación de armas pequeñas dentro de la comunidad de naciones de las Naciones Unidas, y esto se complementará perfectamente con la iniciativa de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de reducción del tráfico de armas ilícitas. Esto último nos lleva a otro tópico.

2. Las Organizaciones Sub-regionales y Regionales

El mejoramiento en los componentes de desarme durante los procesos de mantenimiento de paz conducidos por las Naciones Unidas asistirán en un tipo de control sobre armas pequeñas y disminuirá la magnitud del problema de los flujos de armas ilegales considerablemente; pero esto no es suficiente. Este no es el único mecanismo para una acción efectiva ya que las operaciones de paz de las Naciones Unidas con un desarme inadecuado no son la única fuente para una redistribución secundaria y terciaria de los *stocks* existentes.

Es en los niveles regionales donde los mecanismos de control deberían ser mayormente aplicados para comenzar a poner fin al problema de la proliferación de los stocks; en otras palabras, es una cuestión de que “los mecanismos existentes regionales y las estructuras deben controlar y reducir el daño que ocurre por el incremento de la disponibilidad de las armas livianas a través de las fronteras”.²¹

En este sentido, es interesante hacer notar que las recomendaciones para el control que han sido puestas de manifiesto en este artículo reflejan ciertas medidas que se toman más focalizadas en tanto y en cuanto el tema es tratado en niveles regionales. En un nivel re-

²¹ *Ibid.*

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

gional, estima Potgieter, "es necesaria una buena aproximación regional coordinada que se centre tanto en la demanda como en el suministro y que utilice los acuerdos bilaterales y/o multilaterales".²² Este acercamiento debe incluir iniciativas específicas tales como un mecanismo regional de control de armas, una serie de acuerdos de seguridad regional más amplios, y elementos que puedan proveer transparencia, consulta y cooperación en lo que atañe a los temas de defensa y seguridad en la región.²³

Pero los obstáculos para llevar a cabo semejante estrategia, Batchelor contribuye, "son una mezcla de motivaciones diferentes y debilidades estructurales existentes en los mecanismos de control. Por ejemplo, la falta de una capacidad efectiva para vigilar las transferencias de armas, es uno de los más importantes factores que contribuyen a la proliferación de armas pequeñas en África. Cantidades significativas de recursos, incluyendo entrenamiento, deben ser desarrolladas para lograr la capacidad y la efectividad de las instituciones de seguridad tal como la policía y la aduana".²⁴ Otras medidas posibles son el hacer "mayor uso de los instrumentos legales tales como los permisos de importación y exportación, y certificado de usuario final" ²⁵ en la lucha contra la proliferación de armas.

Mejorar las capacidades de vigilancia y regulaciones de cada miembro del Estado hacia un grupo regional o sub-regional haciéndolos compatibles entre sí, podrá llevar a un incremento de la cooperación en el campo del control regional de la proliferación de armas. Cada gobierno debe, en consecuencia, reconocer que generando un ambiente de mayor seguridad dentro de sus fronteras, a través del aumento del financiamiento y entrenamiento de la policía y/o proveyendo oportunidades de trabajo alternativas para ex combatientes,²⁶ por ejemplo, ellos están no sólo ayudándose a sí mismos en su lucha doméstica contra el crimen y el extremismo, sino que también están haciendo una comunidad regional más segura proveyendo menos oportunidades para los oficiales corruptos y las organizaciones criminales

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Idem, Society Under Siege*, capítulo 4 por Peter Batchelor.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Idem*, capítulo 5 por Potgieter.

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

transnacionales para que estos actúen con impunidad. Deben ser considerados el impacto indirecto de estas medidas y una menor demanda de armas ilegales, y servir para detener algunos flujos de armas que existen hoy en día.

Las organizaciones regionales son cada vez más requeridas para tomar medidas que los gobiernos nacionales no pueden tomar por sí mismos. El gobierno de México, por ejemplo, ha apoyado activamente la resolución de la OEA para verse más envuelto en el estudio y control del tráfico ilegal de armas en la región. La iniciativa firmada recientemente por la OEA a este efecto, probablemente se transforme en un modelo para tratar a nivel regional el tráfico ilícito de armas y por establecer un mecanismo que puede distinguir claramente los movimientos lícitos de armas pequeñas de los ilícitos.

En la Unión Europea, el Comité sobre el Tráfico de Armas Ilegales se ha también establecido recientemente, y se ha conectado con los comités que controlan el tráfico legal de armas pequeñas. Nuevamente, la conexión y la referencia entre armas legales e ilegales, los medios de transferencia de estos armamentos, y su efecto en el buen gobierno y la violencia como receptores finales han sido reconocidos.

Incluso el Mercosur, una estructura inherentemente económica y de desarrollo que afecta a algunos países de Sudamérica, está empezando a considerar el tratamiento de estos problemas asociados con las actividades ilícitas, la violencia y el aumento en la disponibilidad de armas pequeñas en la región. El caso latinoamericano con los flujos de armas tanto lícitos como ilícitos es de interés ahora, y debe ser explicado más en detalle.

2.1 Explicando los flujos latinoamericanos

La existencia de vías de suministro creciente de armas livianas en Latinoamérica responde a situaciones complejas. Por un lado, las operaciones de paz de las Naciones Unidas en el Salvador y Nicaragua en los comienzos de los '90, han fallado en lograr un desarme adecuado en la región. Como resultado, las armas fueron retenidas y les fue permitido moverse desde una frontera a otra como medio económico que le permita a los ex combatientes lograr dinero en mano sobre las armas que ellos tenían. El resultado de esto fue una gran migración de grandes cantidades de armas livianas hacia América del Norte y del Sur. Algunas de estas armas hicieron su camino para alimentar el con-

flicto de Chiapas en México, similar al camino de aquellas armas que vinieron de Mozambique y que son utilizadas para alimentar las disputas políticas en KwaZulu Natal. Otras viajaron hacia el Sur, a las manos de organizaciones paramilitares como los señores de la droga de Colombia, como también a los movimientos insurgentes de Bolivia y Perú, y para el uso de las florecientes firmas de seguridad privadas en la región.

Por lo tanto, las armas han recorrido vastos circuitos desde Centroamérica, Colombia, Perú, Bolivia y, últimamente, a la selva amazónica al Norte del Brasil, dirigiéndose en último término hacia Río de Janeiro y San Pablo, donde han sido utilizadas para abastecer las actividades criminales en aumento tanto de las mafias existentes como de los criminales comunes en los barrios bajos de la ciudad.

Pero no todas las vías de suministro de armas en Sudamérica han sido directamente relacionadas con el final del proceso de paz en Centroamérica: algunos han emergido como un resultado del establecimiento de otros tipos de paz en la región. Por muchas décadas, los países de Sudamérica han sido sobre-abastecidos con armas livianas, mayormente de producción doméstica. Esto ocurrió como resultado de la existencia de gobiernos militares con una fuerte competencia geopolítica y con el deseo de mantener sus límites nacionales libres de inquietudes políticas. Los motivos gemelos de esforzarse por ejercer un *status* hegemónico regional *vis à vis* con sus vecinos, y de evitar cualquier surgimiento ideológico a través del control y la represión, iniciaron una carrera armamentística mayor en la región.

Pronto, el fracaso de los gobiernos militares en ganarse el respeto de la gente o en realizar los imperativos básicos socioeconómicos de desarrollo del país, condujeron a un pronto retomo de las estructuras democráticas y una apertura del comercio y los negocios con los anteriormente competidores y enemigos. En consecuencia, a mediados de los '80 se observó un retroceso de las viejas doctrinas y patrones de conducta en los temas internacionales que llevaron de la competencia a la cooperación.

Los vehículos principales de esta nueva buena voluntad para cooperar en la región fueron los principios de integración económica y comercial como los encapsulados en el Mercosur, uniendo Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay, y en última instancia Chile, y la voluntad de abandonar las viejas disputas territoriales entre los vecinos. El

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

principio uno muy básico: si no hay hipótesis regionales de conflicto, la necesidad de tener unas fuerzas militares poderosas no es requerida. Si la presencia militar es reducida y bajada de nivel, el presupuesto de defensa puede ser disminuido y la presencia armada a lo largo de las fronteras puede ser diluida o finalizada. Si las fronteras son desmilitarizadas, entonces los mecanismos de integración para la libre circulación de bienes y personas pueden ser consolidados, sirviendo en consecuencia a las grandes necesidades de desarrollo socioeconómico.

Aunque la lógica de este argumento fue impecable por aquel entonces, los resultados de su aplicación no han producido mayor seguridad para las personas de la región. Lo que realmente ocurrió fue que liberalizando y privatizando las economías, generando fácil acceso al cruce de fronteras, y haciendo redundante el material militar en vez de controlarlo o destruirlo, gran cantidad de armas livianas existentes han ido a parar a las organizaciones criminales internacionales, los traficantes de droga, y las comunidades contrabandistas de la región.

Los investigadores del Instituto de Estudios de Seguridad (Institute for Security Studies –ISS–), viajando por el corazón de la comunidad sudamericana de integración uniendo Brasil con Paraguay y Argentina, han encontrado una situación de verdadera pesadilla donde la violencia, las armas y la droga han adquirido proporciones masivas. Un caso de esto fue el que se observó en el triángulo de Iguazú que cubre un perímetro de 40 kilómetros cuadrados donde interactúan las tres fronteras, cada una con una ciudad y con su propio aeropuerto. La disparidad en la región es intensa: en la frontera argentina, la ciudad de Puerto Iguazú –con una población de 23.000 habitantes– vive del turismo y de la agricultura primaria. La ciudad es extremadamente segura y la policía y la Gendarmería son muy eficientes en el control del material dudoso que cruza la frontera hacia la Argentina. En Brasil, la ciudad de Foz de Iguazú –con 240.000 habitantes– vive del comercio legal e ilegal con Paraguay, es muy rica y es la ciudad con el mayor índice de criminalidad del Brasil, sobrepasando largamente a San Pablo y Río en términos de muertes *per capita*. La policía local es extremadamente corrupta y se niega a controlar el material que fluye hacia el Norte de Argentina (ya que ellos no lo consideran de importancia) o a Paraguay debido a que no les interesa sa-

her qué es lo que sale del país. Además, la ciudad cuenta con un aeropuerto internacional que la conecta directamente con otras regiones del mundo.

A diez kilómetros de distancia, en Paraguay, se encuentra Ciudad del Este, que también cuenta con 240.000 habitantes y un aeropuerto internacional. Esta ciudad, que surgió como un resultado de la paz en la región y de la habilidad de comerciar libremente —además del *status* de puerto libre de impuestos— ha producido el *boom* económico más grande de la región. La ciudad produce una ganancia anual de 12.600 millones de dólares. El precio de semejante prosperidad es alto. La ciudad es el punto de referencia de todas las mafias de Sudamérica, China y Medio Oriente. Ella vive del contrabando, de los equipos electrónicos y ropa barata, del tráfico de drogas, prostitución, comercio de menores y el comercio de armas. Cuatro de cada cinco personas son inmigrantes ilegales, la mayoría provienen de Asia o del Medio Oriente. Las más grandes organizaciones terroristas usan a la ciudad como cuartel central y como centro económico. La razón de esto radica en que las autoridades paraguayas prefieren la prosperidad económica antes que la seguridad regional; en consecuencia, ellos no tienen ningún tipo de control fronterizo, y se niegan a proveer una presencia policial y militar en la región. Las fronteras no son controladas hacia o desde Paraguay.

Como una natural consecuencia de esto, es ahora posible ver el tráfico masivo de drogas y armas en Paraguay —no chequeadas por las autoridades que bastante frecuentemente son parte de esta red de corrupción— que viajan a Brasil, donde el mercado comprador existe y las actividades criminales están creciendo en forma de espiral en las ciudades más grandes como San Pablo y Río. Las drogas circulan desde Paraguay vía Brasil —generalmente utilizando *couriers* africanos— hacia Europa y Asia. Como contrapartida, Asia y África les proveen armas, muchas de las cuales son parte de los *stocks* dejados por las operaciones de paz en Camboya, la guerra de Vietnam, y muchas de las operaciones de paz en África. Pero las armas no son sólo compradas en otras regiones: muchas veces provienen de los países más desarrollados de Sudamérica. En consecuencia, Argentina tiene la infraestructura de armas y municiones más desarrollada de la región. Los *stocks* no son bien guardados; el sistema legal no considera al tráfico de armas como una actividad criminal, y los comerciantes privados y los

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

oficiales corruptos venden estos *stocks* al submundo brasileno.

El total de este proceso es ayudado y alimentado por tres temas más: un menor control de los pasos fronterizos, la existencia de mercados libres y mecanismos de integración, y los apetitos de las crecientes organizaciones criminales internacionales que prosperan en tales circunstancias. En mayo de 1996, las autoridades argentinas descubrieron un cargamento de armas que estaba siendo enviada a Brasil. El *modus operandi* para llevar estas armas (pistolas, silenciadores, cohetes tierra-tierra, y equipos de visión nocturna) de Argentina a Brasil se aprovechó de la ventaja de tener controles aduaneros y fronterizos más relajados que existen como resultado del acuerdo del Mercosur, el cual garantiza un corredor seguro para las personas de las tres nacionalidades en un perímetro de 60 kilómetros tierra adentro de cada uno de estos tres países. Además, las sospechas se transformaron en certezas acerca de que las armas juntadas en Paraguay eran enviadas a Argentina para ser reenviadas a Brasil —a través de este mecanismo de control fronterizo relajado— debido a que había más control desde Brasil *vis à vis* Paraguay que *vis à vis* Argentina. Como resultado de ello, las autoridades locales (policía, gendarmería, autoridades de defensa en las tres fronteras) se organizaron ellos mismos en un sistema *ad hoc* que les permitiera controlar la seguridad más de cerca. Ellos, entonces, llevaron a cabo este sistema *ad hoc* en un acta de cooperación que fue enviado a las capitales para una institucionalización oficial vía un acuerdo entre estos tres países.

Esta es la primera instancia de una iniciativa local entre autoridades locales debido a que sus políticas gubernamentales de puertas abiertas fueron vistas como que obtenían resultados no deseados. Los acuerdos *ad hoc* a un nivel local utilizaron unas sedes combinadas y rotativas para el comando de seguridad fronterizo con reuniones semanales para el intercambio de información. La idea era que un acuerdo institucional final debería cubrir muchos temas: corrupción, venta de armas, tráfico de menores, comercio de drogas, actividades terroristas, disponibilidad de explosivos e inmigración ilegal. Finalmente, el acuerdo final fue institucionalizado en 1997.

Cuando analizamos el potencial del agrupamiento subregional y regional para conducir o dirigir acciones que lleven a un control del tráfico: legal de armas pequeñas, es extremadamente interesante hacer notar que tanto las aproximaciones de arriba hacia abajo llevadas

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

a cabo por los gobiernos de México y Colombia para la realización de una iniciativa destinada a controlar el tráfico ilegal de armas en las Américas por medio del OEA, y la aproximación de abajo hacia arriba realizada por los oficiales locales dentro del proceso del Mercosur para sugerir revisiones y agregados que traten acerca de la seguridad, intercambio de información y un esfuerzo por lograrlo —el cual fue institucionalizado en el propio Mercosur— son fórmulas posibles para mejorar los controles existentes. Es decir, las fórmulas de control aplicables en la región no necesariamente partes de iniciativas políticas macro.

Estas dos aproximaciones que tienen lugar en Latinoamérica, son reconocidas con curiosidad y esperanza por otras organizaciones regionales y subregionales que tratan temáticas similares. En consecuencia, el SADC (Southern Africa Development Community) —similar al Mercosur— y sus subcomponentes que tratan el tema de la seguridad (el Comité Interestatal de Seguridad —ISDSC— y el Comité de Coordinación de Comisionados Policiales Regionales del Africa Austral —SARPCCO—) están teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana y del Mercosur.

Conclusión

Aunque la disponibilidad de armamento pueda no ser causa de conflicto, sí lo exacerba, y también contribuye con mucha de la responsabilidad por el resurgimiento de la violencia criminal. Esto, en sí mismo, debe proveernos una justificación suficiente para un acercamiento prioritario y más coordinado para detener la proliferación de armas ligeras en el mundo entero. Como Mathiak explica, “las armas livianas juegan roles críticos tanto como materia prima y como instrumento de los modos de violencia que son centrales a la nueva era de inseguridad en los contextos local, global y transnacional... Al mismo tiempo, los Estados han incrementado los incentivos para resistir los esfuerzos de llevar un control sobre las armas livianas tanto a un nivel nacional como internacional. Los Estados que han tomado a la producción de armas como un camino de desarrollo económico son reacios a aceptar restricciones que pudieran dañar sus mercados, por ejemplo”.²⁷

²⁷ *Idem, Society Under Siege*, capítulo 3 por Lucy Mathiak

A pesar de las dificultades inherentes al control tanto del suministro como a la demanda de armas livianas hoy en día, hay sin embargo medios en los cuales el tema puede ser imaginado. Naylor, por ejemplo, sugiere que "una reducción de la producción y la distribución de las armas pequeñas está justificada en la base de que hay tres aproximaciones que pueden hacerse: combatiendo el tráfico actual, desafiando el lado del suministro, o cambiando el sector de la demanda".²⁸ Naylor desecha la primera opción debido a que para él, los traficantes necesitan algo para vender y a alguien a quien venderle, por lo tanto el problema recae en el tema del suministro y en la demanda. Por el lado del suministro, Naylor distingue entre proveedores primarios, secundarios y terciarios. Estos corresponden a la categoría de producción de armas nuevas, distribución de *stocks* viejos y dispersión de las armas a la población usuaria.²⁹

Las soluciones, de acuerdo con Naylor, tienen que ser adaptadas al nivel del suministro. Él sugiere que el alentar las políticas de conversión en los proveedores primarios, regulaciones más rígidas sobre las transferencias de los *stocks* existentes, y el desarme voluntario de las poblaciones son el único camino posible para avanzar por el lado del suministro. Esto es a pesar de que del lado de la demanda Naylor ve las mayores dificultades para la acción. De acuerdo con él, la solución en la demanda radica "en el cambio de la lealtades desde el clan, secta y tribu en favor de la sociedad civil en reconstrucción, y rectificar las enormes desigualdades en la distribución del ingreso local y global, riqueza y capital ecológico".³⁰

Aunque esta fórmula no puede ser fácilmente ignorada, los obstáculos para su implementación son formidables. De acuerdo con Naylor, no es una cuestión de reformar las reglas (los vacíos existentes en la legislación por alguna razón) sino de generar el deseo de los Estados de reforzar las regulaciones existentes.³¹ Pareciera ser que no existe una vocación real en la comunidad internacional para vigilar efectivamente lo que de hecho ya existe. En este sentido, es interesante referimos otra vez a la anterior discusión sobre los caminos en

²⁸ *Idem* capítulo 2 por Tom Naylor.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

los cuales el desarme durante las operaciones de mantenimiento de paz deberían ser mejorados: también los mandatos están presentes, pero el deseo de implementarlos conscientemente no lo está.

Más allá del problema de generar un deseo para reforzar lo que en realidad ya existe, hay problemas económicos relacionados con los procesos de conversión contemporáneos, los cuales son diferentes de los esfuerzos de conversión después de la Segunda Guerra Mundial debido a la gran cantidad de *stocks* existentes de armas sin uso. Esto significa que la conversión debe ahora aplicarse a tanto las armas existentes como a la producción de armas nuevas. Pero al fallar en cualquier cometido de base más amplia para la reestructuración industrial, el único resultado es reducir gastos domésticos para compras de armas será el tener a los productores de armas presionando todo lo que puedan hacia las ventas al exterior. Para muchos países en desarrollo, estimular la producción es una herramienta deliberada del desarrollo industrial y una fuente visible de inmediato cambio de divisas extranjeras.³²

En el nivel terciario, debe hacerse notar que las armas ya están en manos del público en general, incluyendo criminales e insurgentes. Los esfuerzos pueden realizarse para hacerse por intermedio de un aumento de vigilancia. Pero en vista de una necesidad que presiona por armas, las tácticas represoras no han funcionado. La alternativa es realizar compras masivas de armas a los propietarios de las mismas y amnistías. Pero todo el negocio de las armas está sujeto a la "ley de la entropía... A medida que el material se aleja de la fuente primaria y *cuanto* más grande es el nivel de dispersión, mayores son los problemas de poner el proceso en reversa".³³ En consecuencia, para Naylor el mejor medio de llegar a la economía de la producción de armas y la infraestructura de distribución de armas podría muy bien ser "reducir las armas que existen a lo irrelevante".³⁴

Tal vez porque el nivel global es tan difuso, las recomendaciones sobre el reverso de las tendencias existentes relativas a la proliferación de armas pequeñas ilegales se toman mucho más definidas en los niveles nacional y regional o cuando se trata con ítems específicos de

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

la agenda del desarme. Es en este contexto donde el mayor avance puede lograrse. La exploración de las estructuras regionales existentes que podrían ser utilizadas más efectivamente para el control y prevención de la proliferación de armas ilegales es necesaria para lograr este propósito.

Finalmente, y siguiendo estas recomendaciones, es importante dejar en claro que una nueva aproximación se necesita para considerar tanto el problema de, y la solución para, la proliferación de armas livianas ilegales. La proliferación de armas ha estado ligada tradicionalmente a las necesidades e intereses de los actores internacionales. Como Booth sugiere, "la necesidad por las armas aparece como consecuencia de los temores y ambiciones asociadas con los choques de interés entre naciones y Estados desconfiados".³⁵ Debido a que las necesidades, intereses, temores, ambiciones y desconfianza no pueden ser erradicados del pensamiento humano, se sigue que las armas jamás serán desplazadas como una herramienta primaria de la violencia. Sin embargo, los costos sociales de una violencia armada a veces han llevado a sociedades divididas a prestar atención al tema del control de armas.

La diferencia entre las aproximaciones tradicionales a tratar con armas y el contexto de hoy en día, es que las armas no sirven más a los temores y ambiciones de las naciones-Estado. Ahora sirven a los mismos propósitos de los individuos mismos que constituyen las sociedades, sean estos extremistas, criminales, o víctimas. La inseguridad general que emerge de este estado de situación coloca una directa amenaza a los procesos de gobierno. Más allá de este contexto cambiado en la relación entre armas y sociedades, hay también un problema relacionado con el tiempo. A medida que la proliferación de armas aumenta, peor es el impacto sobre la sociedad en general ya sea en términos económicos o de seguridad. Y cuanto mayor sea el tiempo de exposición a esta violencia, mayor es la influencia corruptora de las actividades extremistas y/o criminales y la corrupción en la sociedad, haciendo más dificultoso para las autoridades el logro de los principios del buen gobierno.

³⁵ Booth, Ken, *Disarmament and Arms Control*, en Baylies et. al. *Contemporary Strategy*, Volume I (Second Edition) Croom Helm, Lonres 1987, pág. 145.

Medidas de Confianza Mutua en el Cono Sur. Un modelo para la estabilidad regional*

Pedro Luis de la Fuente**

Este artículo trata acerca de las percepciones entre países. Se refiere a lo esencial de esas percepciones, y en definitiva a la creación de confianza.

Las Medidas de Confianza Mutua, también conocidas en español como Medidas para Fomentar la Confianza, e identificadas por la sigla CBMs (por *Confidence-building Measures*, su nombre en inglés), son acciones prácticas que tienen como objetivo crear actitudes de cooperación. Su propósito es generar, entre ex-enemigos o naciones en competencia, la noción de que la cooperación es posible y que es mejor que la confrontación. Establecen también la premisa que los intereses nacionales pueden también ser promovidos actuando con la otra parte en lugar de actuar contra ella. Fomentan la sensación de que los conflictos (especialmente los no intencionales o accidentales) pueden ser evitados si ambas partes adoptan medidas imparciales. Las CBMs alientan la percepción de que las estrategias de ganancia mutua (*win-win*), donde los acuerdos son beneficiosos para todos, son preferibles a los juegos de suma-cero, donde las ganancias de una parte constituyen pérdidas para la otra. Simultáneamente, las CBMs

* Una versión anterior de este artículo fue publicada por el Naval War College Strategic Research Department como *Research Memorandum* 11-95. Posteriormente, la *Naval War College Review* publicó la versión final en su edición Winter 1997, pp.36-65. El artículo ha sido traducido al español y actualizado. Los opiniones expresadas en él son responsabilidad del autor y no son necesariamente compartidas por la Armada Argentina.

** Capitán de Fragata de la Armada Argentina, Comandante de la Corbeta ARA *Parker*. Profesorado en Educación Universitaria (UB, Buenos Aires), Master of Science in Management (Salve Regina University, Rhode Island). Escuela de Guerra Naval (1991), desempeñándose como profesor en 1992-93. U.S. Naval War College, alumno del Naval Command College (1993-94), Investigador argentino en el Center for Naval Warfare Studies (1994-95).

permiten la interacción humana. Ayudan a conocer al oponente, a entender sus puntos de vista, y proveen el conocimiento mutuo que puede, en ocasiones, disminuir tensiones. Le dan un rostro al adversario, con todas las implicancias psicológicas que este hecho conlleva.

Las Medidas de Confianza Mutua han sido empleadas generalmente en Europa y en el contexto de la relación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. No obstante, en años recientes las relaciones entre dos países líderes en Sudamérica, Argentina y Brasil, han mostrado el surgimiento de aproximaciones cooperativas que se parecen mucho a las CBMs. La relación entre Argentina y Brasil ha evolucionado hacia la cooperación desde 1979, cuando se solucionaron las disputas acerca del aprovechamiento de la Cuenca del Río de la Plata. Recientemente, la cooperación en asuntos nucleares y el mercado común emergente han creado lazos más profundos entre ambos países, y han reducido la posibilidad de conflictos. Las Armadas de Argentina y Brasil comenzaron su acercamiento en 1978, cuando iniciaron los Operativos FRATERNOS. El intercambio de oficiales se convirtió en materia corriente, y en 1993 se alcanzó un hito significativo cuando aeronaves de la Aviación Naval Argentina operaron por primera vez desde el portaaviones Brasileño, el *Minas Gerais*.

La relación entre Argentina y el tercer actor importante en la región, Chile, ha evolucionado también favorablemente. Ambos países, próximos a la guerra en 1978, han resuelto la mayoría de sus problemas limítrofes, y existe actualmente una creciente integración económica. Este artículo se concentra en las oportunidades para generar interacción positiva entre las marinas de Argentina y Chile, interacciones que también pueden estimular mejoras en la relación entre las otras Fuerzas Armadas.

Comenzamos con una perspectiva general de la relación entre Argentina y Brasil, señalando iniciativas actuales que están mejorando la cooperación entre estos países. El artículo analiza después— luego de presentar los antecedentes históricos necesarios para entender la falta de confianza entre Argentina y Chile— los principales cambios producidos en el escenario estratégico entre las dos naciones, particularmente en las dimensiones política (diplomática) y económica. Extrayendo conclusiones de esa experiencia las trasladamos a la siguiente sección, que describe CBMs prácticas, a nivel de las Armadas, que podrían ser adoptadas entre Argentina y Chile para promover

MEDIDAS DE CONFIANZA...

confianza en el campo militar. Discutimos también el rol que terceros países podrían tener en el proceso, y concluimos analizando las perspectivas de cumplimiento de las medidas propuestas.

Las circunstancias son favorables ahora para adoptar medidas cooperativas diseñadas para generar confianza entre Argentina y Chile. La reciente solución de la mayoría de los problemas limítrofes a través de la negociación, la creciente interacción económica, y las actitudes positivas de los gobiernos proveen colectivamente un marco en el cual es posible mejorar las relaciones y disminuir tensiones. La estabilidad en la región es también importante para la armada de los Estados Unidos, que mantiene buenas relaciones con ambas Armadas regionales, y se ejercita con ellas anualmente. El Cono Sur es un área particularmente importante para la U.S. Navy en el contexto de posibles operaciones en proximidades de los pasajes australes, que son controlados por las Armadas de Argentina y Chile.

Argentina y Brasil: Medidas de Confianza Mutua en acción

La creación de confianza es generalmente entendida como un enfoque que emplea medidas de cooperación diseñadas deliberadamente. Las Medidas de Confianza Mutua (CBMs) o las Medidas de Confianza y Seguridad Mutuas (CSBMs) tienen como propósito clarificar las intenciones militares de los Estados, reducir incertidumbres acerca de actividades militares potencialmente amenazantes, y reducir las oportunidades para ataques sorpresivos o el uso coercitivo de la fuerza militar. Ambos términos tienen aproximadamente el mismo significado y han sido usados indistintamente. No incluyen reducciones de fuerzas, las que pertenecen específicamente a la esfera del control de armamentos.

Los acuerdos de creación de confianza no pueden por ellos mismos prevenir ataques deliberados. No obstante, constituyen medios efectivos para reducir conflictos accidentales. Al mismo tiempo, proveen bases para mejorar el entendimiento y crear confianza entre previamente desconfiados vecinos.

Argentina y Brasil fueron rivales y competidores durante siglos. Sus diferencias datan de sus orígenes, habiendo sido Argentina parte de la corona española y Brasil de la portuguesa. Los dos países del Nuevo Mundo reflejaron en sí mismos las rivalidades que sus madres patrias tuvieron durante los siglos diecisiete y dieciocho.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

Una de las cuestiones más conflictivas entre ellas fue el control del Río de la Plata, con Portugal tratando de establecerse en la ribera Este del río, encontrando la oposición constante de España. Las disputas por este territorio continuaron después de la emancipación de lo que es hoy Argentina, y provocaron una guerra entre Argentina y Brasil en 1825. La guerra terminó en 1828; como consecuencia del tratado de paz se creó la República Oriental del Uruguay, como un Estado independiente en un área que nunca pertenecería a Argentina ni tampoco a Brasil, impidiendo de este modo el control completo del Río de la Plata por Argentina.

La guerra de 1825-1828 fue la única librada entre ambos países. En realidad, en 1865, Argentina y Brasil, junto con Uruguay, pelearon juntos la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay. Por el resto del siglo ambos países continuaron sus propios caminos, resolviendo los problemas que se presentan entre países vecinos. Los conflictos limítrofes se resolvieron mediante arbitrajes, sin mayores incidentes. A principios del siglo veinte la situación cambió. Paulatinamente, cada país comenzó a ver al otro como un competidor, un oponente en varias áreas, e incluso como un posible enemigo.¹ Durante muchos años la posibilidad de conflicto entre Argentina y Brasil fue un caso de estudio clásico en los estados mayores militares y en las escuelas de guerra de ambos países. La ubicación y distribución de medios militares reflejaba esta línea de pensamiento. Las dos naciones eran las más poderosas de Sudamérica. Las ventajas atribuibles a Brasil debido a su mayor tamaño y población eran contrabalanceadas por el desarrollo económico y social de Argentina. No obstante, en la década de 1960 Brasil comenzó un período de crecimiento económico extraordinario que, a los ojos de Argentina, desafiaba el balance de poder en la región.

La rivalidad y desconfianza entre Argentina y Brasil fueron expuestas en muchos foros internacionales, y eran demostradas por los continuos esfuerzos realizados por ambos países para expandir sus respectivas áreas de influencia en la región, obteniendo el apoyo de otros actores, principalmente Bolivia, Paraguay y Uruguay. Las obras de ciertos estrategas reflejan esta rivalidad, describiendo ejes estratégicos englobando las alianzas: Brasil, Chile y Ecuador por un lado; Argentina

¹ Julio C. Carasales, *National Security Concepts of States: Argentina* [en adelante *National*] New York: United Nations, 1992, p. 72.

y Perú por el otro, con el resto de los países orbitando de uno a otro eje, de acuerdo con sus intereses particulares del momento.

Otra fuente de preocupación era la situación de las relaciones con los Estados Unidos. En este aspecto Brasil estaba claramente favorecido, debido a su participación en la Segunda Guerra Mundial y también debido a la actitud argentina de oponerse —e incluso a veces disputar— el liderazgo de los Estados Unidos en la región. La relación especial entre Brasil y los Estados Unidos en materia militar, que aumentaba las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas brasileñas, fue percibida por Argentina como un factor desestabilizador.

Pese a ello, existieron intentos esporádicos de promover cooperación, que no produjeron resultados inmediatos pero que abrieron la senda para nuevas iniciativas. A fines de los años '60 nuevas percepciones acerca de Latinoamérica como región, y nuevas consideraciones en Buenos Aires acerca de las relaciones que Argentina debería mantener con sus vecinos, produjeron cambios. Algunos dicen que en ese momento comenzó un nuevo proceso; ciertamente, a pesar del nacionalismo de la vieja guardia, en ambos países los vientos de cambio predominaron sobre el pensamiento geopolítico. No obstante, un problema interfería sobre el enfoque que poco a poco era considerado por Argentina y Brasil como correcto para la relación entre ambos países: la controversia sobre el uso de los recursos naturales compartidos. El problema en particular era la construcción de plantas hidroeléctricas en los ríos de la Cuenca del Plata, especialmente sobre el río Paraná. Brasil había decidido construir, con Paraguay, una monumental represa en Itaipú, cerca del límite con Argentina. El proyecto presentaba potenciales desventajas para los países aguas abajo, específicamente al limitar la factibilidad de construir represas rentables y eficientes en el mismo río. En foros internacionales Argentina luchó por el reconocimiento de que, en cursos de aguas internacionales, los países de aguas abajo deben necesariamente ser consultados antes que proyectos de construcción que puedan afectarlos sean llevados a cabo. Brasil se opuso a la idea, manteniendo que su obligación se limitaba solamente a tomar todas las precauciones necesarias para evitar daños a los países aguas abajo y, en caso de que esos daños ocurrieran y fueran apreciables, a proveer adecuada compensación.²

² *Ibid.*, p. 74.

Esta disputa acerca del uso de los recursos naturales compartidos dañó las relaciones entre Argentina y Brasil durante casi una década. Finalmente, en 1979, se alcanzó un acuerdo tripartito entre Argentina, Brasil, y Paraguay. No satisfizo plenamente a nadie, pero permitió que se reiniciaran proyectos cooperativos.

La dimensión política: El acercamiento nuclear. El acuerdo de 1979 hizo posible en 1980 la visita del Presidente de Brasil a la Argentina —la primera en cuarenta y cinco años— en el curso de la cual se firmaron varios acuerdos y tratados, siendo los más importantes en el campo de la cooperación nuclear (fue en 1978, anticipándose a esos cambios, que la Armada Argentina y la Marina del Brasil iniciaron un ejercicio bilateral que constituyó el principio de la excepcional y exitosa asociación que examinaremos luego). Cuando dos presidentes democráticamente elegidos —Raúl Alfonsín en Argentina y José Sarney en Brasil— asumieron sus cargos, aparecieron nuevas oportunidades, y el apoyo popular brindado a ambos hizo posible una nueva era en las relaciones entre los dos países.

El 30 de noviembre de 1985 los presidentes se reunieron en Foz de Iguaçu, Brasil, para hacer pública una *Declaración Conjunta sobre Política Nuclear*. En realidad, “el paso de rivalidad a cooperación en el campo nuclear no fue un fenómeno aislado que ocurrió mientras el antagonismo prevalecía en otros sectores”.³ La Declaración Conjunta fue seguida por la firma el 31 de julio de 1986, en Buenos Aires, del Acta de Integración Argentino-Brasileña, con doce protocolos de cooperación y asistencia mutua. Desde entonces numerosos documentos han sido firmados, y otros muchos acuerdos han entrado en vigor. Varios documentos han constituido reafirmaciones conjuntas del carácter pacífico de los programas de energía nuclear argentino y brasileño, del fortalecimiento de la confianza mutua, uso compartido de avances técnicos, posibilidades de expandir la cooperación en asuntos nucleares a otros países de Latinoamérica, coordinación de una política exterior común en la esfera de la energía nuclear, y preocupación compartida por la paz y seguridad en la región.

El 28 de noviembre de 1990 fue firmada la *Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña* por dos nuevos presiden-

³ Julio C. Carasales, *Argentina and Brazil: Nuclear Non-Acquisition and Confidence-Building*, en *Disarmament*, vol. XV, no. 3, 1992, p. 94.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

tes, nuevamente en Foz do Iguaçú. Contiene medidas aplicables a todas las actividades nucleares de ambos países. El *Acuerdo Bilateral para el uso exclusivamente pacífico de la Energía Nuclear*, ratificado por ambos países en 1991, creó un sistema común de contabilidad y control de materiales nucleares, a ser administrado por la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Con sede en Río de Janeiro, la Agencia ha establecido procedimientos para identificar y controlar todos los materiales nucleares y facilidades nucleares en ambas naciones (incluyendo las conflictivas plantas de enriquecimiento). Argentina, Brasil, y la ABACC han negociado también lo que se conoce como el *Acuerdo Cuatripartito* con la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA), para aplicar la totalidad de las salvaguardias de la IAEA a todos los materiales y equipamiento nucleares. El acuerdo vincula los procedimientos de contabilidad e inspección de la ABACC y de la IAEA, brindando de ese modo respaldo internacional al sistema de control bilateral. Entró en vigor en marzo de 1994.

Otro paso importante en el ámbito de no proliferación fue iniciado por los presidentes Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Melo el 14 de febrero de 1992, cuando propusieron una serie de enmiendas diseñadas para facilitar la aceptación argentina y brasileña del Tratado de Tlatelolco, que establece una zona libre de armas nucleares en Latinoamérica. Ambas naciones habían elegido permanecer fuera del tratado, que había sido ratificado por todos los otros países latinoamericanos, excepto Chile y Cuba. Las enmiendas propuestas fueron adoptadas por los países miembros del Tratado de Tlatelolco en agosto de 1992 y subsecuentemente el tratado fue ratificado por Chile y Argentina, que se convirtieron en miembros plenos el 18 de enero de 1994.⁴ El Congreso brasileño completó su aprobación el 16 de mayo de 1994, y el instrumento de ratificación fue depositado el 30 de mayo de 1994.

En el campo de pruebas nucleares Argentina y Brasil cambiaron conjuntamente, en 1991, sus políticas previas favoreciendo las llamadas "explosiones nucleares pacíficas". Ambos países aceptaron la pers-

⁴ Jose Goldemberg y Harold A. Feiveson, *Denuclearization In Argentina and Brazil*, en *Arms Control Today*, March 1994, pp. 10-4. Para el Tratado de Tlatelolco, ver Mark E. Rosen (Cdr., USN), *Nuclear-Weapons-Free Zones*, en *Naval War College Review*, Autumn 1996, esp. p. 45.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

pectiva de que no hay diferencias significativas entre explosiones nucleares pacíficas y militares, y al hacer esto eliminaron cualquier justificación para desarrollar un programa de pruebas como parte de políticas domésticas. El resultado fue otra importante medida de no proliferación.

Argentina y Brasil han iniciado también acciones para adecuar sus políticas, en conformidad con las normas internacionales de control de exportaciones nucleares. Argentina se incorporó al Régimen de Control de Tecnología Misilística en 1993 y al Grupo de Abastecedores Nucleares en 1994. Se espera que el Congreso brasileño complete la legislación acerca de las exportaciones, permitiendo que Brasil también se incorpore a ambos grupos.

Argentina y Brasil se han incorporado también a iniciativas recientes, regionales e internacionales, para prohibir las armas químicas y biológicas. Con Chile, firmaron la *Declaración Conjunta sobre la Prohibición Total de las Armas Químicas y Biológicas*, conocida como *Acuerdo de Mendoza*, en Mendoza, Argentina, el 5 de septiembre de 1991. En el Acuerdo los países declaran su compromiso total de no desarrollar, producir, adquirir, almacenar, retener, transferir o usar armas químicas o biológicas.⁵ Argentina ratificó además el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares en 1995, antes de la Conferencia para la Extensión y Revisión del mismo. En Brasil, la cuestión de la ratificación está todavía siendo discutida.

La dimensión económica: Mercosur. En 1986 los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron un importante pacto comercial, comprometiéndose a sus países en la creación del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) para 1995. Los aspectos políticos de las medidas de confianza mutua y colaboración en asuntos nucleares, comenzadas el año anterior, estuvieron ahora firmemente integradas en un contexto más amplio de cooperación económica. En 1991, con la firma del Tratado de Asunción, se dió origen jurídico al Mercosur.

A pesar de las dificultades económicas enfrentadas por ambos países y de las transiciones políticas que tuvieron lugar con las transferencias de gobierno en Argentina y Brasil, prevaleció el compromiso de integración económica, y el 1 de enero de 1995 el Mercosur (con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como participantes) fue

⁵ *United Nations Document A/46/463*, annex, reproducido en *Disarmament*, vol. XV, n°. 1, 1992, pp. 132-3.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

oficialmente establecido. En la actualidad está promoviendo el intercambio económico entre los cuatro signatarios y otros países de la región, incluyendo Chile, Perú y Bolivia, quienes han expresado interés en adherirse. El 25 de junio de 1996 Chile firmó un acuerdo con los miembros del Mercosur para formar una Zona de Libre Comercio. El acuerdo entró en vigor el 1 de octubre de 1996.

Las Armadas: Amistad y Cooperación. Las primeras operaciones combinadas entre las marinas de Argentina y Brasil tuvieron lugar en 1932, cuando el Presidente Agustín P. Justo visitó Brasil como invitado del Presidente Getulio Vargas. El Presidente Justo viajó a Río de Janeiro embarcado en una unidad de la flota argentina. Los ejercicios realizados por las dos flotillas en esa ocasión, en aguas brasileñas, son considerados un hito en la historia de las operaciones combinadas entre las marinas. Sin embargo, iban a transcurrir muchos años y cambios en el clima político hasta alcanzar el grado actual de cooperación entre las Armadas de Argentina y Brasil.

La asociación entre las dos marinas ha mantenido paralelismo con la relación entre los países. Ambas marinas mantuvieron el intercambio de oficiales recién graduados en los viajes de instrucción, pero el programa fue estropeado por dudas y sospechas de ambas partes, acerca de las intenciones del otro país. No obstante, el conocimiento personal y la dimensión humana resultante de los intercambios han producido amistades que han perdurado, ayudado a superar las dudas, y facilitado la comunicación entre las marinas.

En 1967 se estableció entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el Área Marítima del Atlántico Sur, conocida como AMAS. Su propósito es controlar el tráfico marítimo en el Atlántico Sur, siguiendo los modelos post Segunda Guerra Mundial. La actividad primaria de la organización es el intercambio de información. La información obtenida es procesada y usada por las marinas para monitorear y controlar sus áreas de responsabilidad. El AMAS sirve también como un instrumento de coordinación de políticas, en el desarrollo de doctrina y procedimientos combinados, y como fuente de educación y adiestramiento común en asuntos de control marítimo. El acuerdo preve que un oficial de las Armadas argentina, brasileña o uruguaya actúe como coordinador, rotando el puesto cada dos años. El título de "coordinador" fue cuidadosamente elegido en lugar del de "comandante" para mostrar que el acuerdo debería funcionar como un mecanismo

MEDIDAS DE CONFIANZA...

combinado de monitoreo más que como una capacidad de combate. La percepción es que el AMAS provee tranquilidad acerca del carácter pacífico de la actividad en el Atlántico Sur, reduce la probabilidad de conflicto en aguas regionales, y provee una importante oportunidad para instancias de negociación entre las marinas de los países involucrados.⁶

En 1978 las Armadas de Argentina y Brasil realizaron un nuevo ejercicio combinado; hoy, la cooperación entre ellas ha alcanzado su punto más alto. Ni argentinos ni brasileños consideran los lazos entre sus marinas "medidas de confianza mutua", pero de hecho ellos son un vehículo para promover confianza, dado que establecen relaciones y crean confianza entre profesionales trabajando juntos, sin importar su nacionalidad.

Consideremos en detalle el tipo de actividades navales que reflejan —al mismo tiempo que contribuyen a lograr— mayor confianza mutua entre Argentina y Brasil. Ellas incluyen dos programas de intercambio, dos operaciones bilaterales, y ejercicios multilaterales adicionales.

El primer programa es el intercambio de oficiales jóvenes. Una de las mejores inversiones para el futuro es la designación de oficiales recién graduados (guardiamarinas en Argentina, segundos tenientes en Brasil) para participar en el viaje de instrucción de la otra marina. El viaje dura de cuatro a seis meses, y los expone a otra cultura a una edad en la que están en proceso de formación y son influenciables. El oficial de intercambio debe aprender una lengua extranjera, pero dado que las diferencias entre el español y el portugués no son tan grandes, puede comunicarse desde el principio con tan sólo un leve esfuerzo. Su objetivo es hacer amigos, no obtener información o evaluar la otra marina. No hay aspectos tácticos complicados a ser discutidos, no hay diferencias en asuntos de política exterior a ser resueltas. Es sólo (y fundamentalmente) la interacción humana la que mide el éxito o fracaso del intercambio. Los amigos obtenidos durante esta experiencia serán valiosos contactos durante la carrera naval que está recién iniciándose. En el futuro habrá escuelas, ejercicios, y visitas a puertos en las que un amigo podría estar involucrado. El amigo en la otra marina será la persona a quien llamar, contactar o visitar cuando más tarde aparezcan dificultades. Los oficiales partici-

⁶ Rut Diamint, *Regional Security and Confidence-Building Measures: The Argentine Perspective*, en *Confidence-Building Measures in Latin America: Central America and the Southern Cone*, Washington, D.C.: Stimson Center, 1995, p. 26.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

pantes del intercambio tendrán la invaluable ventaja del conocimiento personal y de las experiencias compartidas. Además, un oficial de intercambio muestra su cultura, educación, y habilidades navales a un grupo en el que será especialmente observado y apreciado. Las Armadas de Argentina y Brasil han enviado sus oficiales para participar en los viajes de instrucción de la otra marina desde hace muchos años. Ambos países consideran que este intercambio es una inversión que continuará brindando beneficios en las relaciones futuras entre las Armadas.

El segundo programa de intercambio se efectúa con oficiales de jerarquía intermedia, entre las escuelas de guerra naval; es un enfoque similar, pero en una etapa diferente de la carrera. Todos los años cada marina envía un oficial en la jerarquía de capitán de corbeta, graduado en su propia escuela de guerra, a la institución de la otra marina, para cursar el año académico con sus equivalentes de la marina anfitriona, y normalmente con invitados de otras marinas. El propósito no es sólo la interacción humana sino también compartir diferentes enfoques sobre asuntos navales. Estos alumnos han completado la fase técnica de sus carreras. Han sido exitosos en el campo táctico y han desarrollado las habilidades necesarias para el comando en el mar. La mayoría de ellos ya han sido comandantes. Ahora se encuentran en el nivel de la estrategia operacional, abiertos asimismo a consideraciones estratégicas, beneficiándose de la variedad de enfoques y experiencias brindadas por oficiales de diversos países. Este intercambio se produce en el momento y lugar apropiados para comenzar a desarrollar operaciones navales multilaterales. La currícula común y los escenarios regionales sustentan alianzas y coaliciones. Las oportunidades proporcionadas por el contacto con oficiales de otras naciones ayuda a construir la "interoperabilidad mental" que permitirá a los participantes conducir futuras operaciones multinacionales en el mar.⁷

Ambas marinas han asignado gran importancia a la continuidad de los dos programas de intercambio, y seleccionan especialmente los oficiales que asignan a ellos.

Los dos ejercicios bilaterales importantes son el Operativo FRA-

⁷ Enrique Molina Pico (AL, Armada Argentina, Jefe de Estado mayor), citado en Margaret Daly Hayes et al., *Future Naval Cooperation with Latin America: Final Report*, Center for Naval Analyses [CNA] *Research Memorandum* [CRM] 94-63.10 (Alexandria, Va.: August 1994), p. 43.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

TERNO y la Operación ARAEX. El FRATERNNO (entre hermanos) ha sido realizado anualmente desde 1978, un año en aguas argentinas y al año siguiente en aguas brasileñas. Los países envían algunos de sus mejores buques, para trabajar en grupos de tarea mixtos, y se aprovecha la oportunidad para realizar visitas a puertos, efectuar seminarios sobre temas profesionales, y desarrollar actividades sociales que aumentan el conocimiento y la estima entre los participantes.

Exceptuando unas pocas interrupciones causadas por problemas de presupuesto, el ejercicio ha sido un exitoso y continuado ejemplo de cooperación naval. El FRATERNNO se caracteriza por el planeamiento combinado, la rotación de las tareas de comando entre ambos países, y la presencia de observadores en buques del otro país. La operación ha producido también esfuerzos combinados para resolver problemas técnicos de compatibilidad, tales como el intercambio automático de datos tácticos entre buques. Otros programas de investigación y desarrollo para aumentar la interoperabilidad están en estudio.

En 1993 se expandió el alcance del FRATERNNO, en lo que se considera un hito en la relación entre las marinas. Ese año el portaaviones argentino, AKA 25 *de mayo*, estaba en reparaciones generales para modernizar su planta propulsora, pero la Armada Argentina había recibido aeronaves antisubmarinas remotORIZADAS y deseaba probarlas en el mar. La manera que se encontró para evaluar su performance fue operar con ellas desde el portaaviones brasileño, el *Minas Gerais*, en aguas argentinas. La operación fue bautizada ARAEX. Poner un portaaviones a disposición de otra marina para la prueba de sus aeronaves es un gesto poco usual en la arena internacional, y debe ser considerado un gran logro en la interoperabilidad entre las marinas. Señala además el grado de confianza mutua alcanzado en las operaciones combinadas bilaterales. La enseñanza importante reside en los beneficios logrados a través de actitudes de ganancia mutua: usando el portaaviones brasileño la Armada Argentina pudo evaluar sus aeronaves en el mar, ganando experiencia y conservando capacidades difíciles de mantener sin operar desde portaaviones; usando las aeronaves argentinas, la Marina del Brasil aumentó su experiencia en la operación de aviación antisubmarina de ala fija, y desarrolló capacidades necesarias para operaciones en coaliciones. Lo más importante es que ambas marinas compartieron la experiencia, disfrutaron la operación, aprendieron y se ejercitaron juntas. Ninguna de ellas vió en la otra un

MEDIDAS DE CONFIANZA...

competidor, un enemigo, ni siquiera un rival. Ambas se beneficiaron en el largo plazo, creando "espacios" para trabajar juntas en operaciones futuras en la región, compartiendo medios y experiencia.

En 1994 se repitió la Operación ARAEX. No sólo operaron aeronaves antisubmarinas desde el *Minas Gerais*, sino que por primera vez un avión de ataque, un Super Etendard argentino, hizo un enganche al aterrizar en el buque brasileño, durante prácticas de "toque y siga".⁸ No pudo efectuarse el catapultaje desde el portaaviones, pero la idea está siendo considerada para futuras operaciones. En 1995 y 1996 se realizaron ARAEX, aumentando cada vez la interoperabilidad de los medios empleados y la complejidad de las operaciones realizadas. ARAEX 1997 está actualmente en la fase de planeamiento.

Para el futuro se prevé la expansión de operaciones multilaterales. Por ejemplo, la operación UNITAS, un ejercicio bilateral entre la U.S. Navy y cada marina de Sudamérica, ha sido conducido anualmente desde 1960, y es el ejercicio de la marina estadounidense que ha sido ejecutado en forma continua por más tiempo.⁹ Cada país es responsable de la preparación de la fase que se ejecuta en sus propias aguas, y a menos que decida invitar a otra marina a participar, no se aceptan terceras partes. Durante los últimos años, sin embargo, las Armadas de Argentina y Brasil han invitado observadores y unidades de superficie de la otra marina a participar de sus respectivas fases del UNITAS, ampliando el espectro del ejercicio y haciendo más redituable el adiestramiento.

Además, en 1993 las Armadas argentina y sudafricana iniciaron un ejercicio bilateral llamado ATLASUR, realizado en aguas argentinas. El ejercicio fue repetido en mayo de 1995 en aguas sudafricanas; las Armadas de Brasil y Uruguay fueron invitadas a participar, y sus buques operaron en forma combinada con buques argentinos y sudafricanos. En los buques argentinos se encontraban embarcados observadores de la Armada Paraguaya.

El ejercicio se realiza cada dos años. Fue efectuado en abril de 1997, nuevamente en aguas sudafricanas. Unidades de las Armadas

⁸ No era lo planeado. El aterrizaje no fue intencional, y se produjo porque el gancho de la aeronave enganchó inadvertidamente en los cables de frenado. No obstante, el incidente abrió nuevas posibilidades de cooperación.

⁹ Margaret Daly Hayes et al., *Future Naval Cooperation With Latin America: Program Descriptions and Assessment*, CRM 94-64 (Alexandria, Va.), p. 44.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

de Argentina, Brasil, Sudáfrica y Uruguay operaron juntas, y participaron posteriormente de las celebraciones del 75° Aniversario de la Armada Sudafricana. En razón de los acuerdos realizados entre las Armadas, los buques de Argentina, Brasil y Uruguay fueron y regresaron juntos de Sudáfrica, aprovechando los tránsitos para adiestrarse como un grupo de tarea combinado. La Armada de Paraguay embarcó observadores en los buques argentinos. Como consecuencia del éxito alcanzado, está previsto realizar en 1999 el ATLASUR IV, esta vez en aguas brasileñas.

¿Cuándo es posible la cooperación ?

La mejora en las relaciones entre Argentina y Brasil fue posible al ser resuelto el último asunto conflictivo relacionado con el nacionalismo territorial, en este caso el derecho soberano de usar un río que atraviesa territorio propio. Podría argumentarse que fue solucionado de manera imperfecta; sin embargo, después de la firma del tratado de 1979 se produjeron cambios en las actitudes. La inquietud argentina de que Brasil pudiera cambiar el flujo de agua para secar o inundar el río, y la preocupación brasileña de que Argentina pudiera interrumpir el tráfico comercial disminuyeron. Fueron lentamente reemplazadas por la percepción de que quizá las cosas no fueran ni blancas ni negras, y de que de la cooperación para usar mejor el río podría surgir un beneficio mayor. La buena voluntad para aumentar la cooperación entre los países, maximizando las fortalezas de cada uno de ellos en aproximaciones integradoras, reemplazó la antigua desconfianza y envidia.

¿Hubiera sido posible la cooperación sin resolver los problemas limítrofes? Parecería que no. Los países que tienen problemas pendientes entre ellos no desean caminar juntos el sendero de la integración. La carga de sospecha es tan pesada, y la desconfianza tan grande, que al final cualquier intento de cooperación es infructuoso. Da la impresión que sólo cuando las disputas fronterizas han sido resueltas, países vecinos con culturas similares pueden transitar el camino de la cooperación. El motivo podría ser algo que constituye una constante cultural en Sudamérica, el alto valor atribuido al territorio.

Sin embargo, la experiencia de Argentina y Brasil demuestra que esos desafíos pueden ser superados. Con los problemas de fronteras resueltos, la integración puede comenzar. Es un proceso lento y difícil, pero alcan-

MEDIDAS DE CONFIANZA...

zable. Estableciendo y cumpliendo inicialmente objetivos de poca importancia, los líderes de ambos países perciben éxitos que los alientan a continuar, a promover mayor confianza y a profundizar la integración.

Debido a que Argentina y Brasil resolvieron sus problemas limítrofes otro avance positivo fue posible: las salvaguardias para los programas nucleares de ambos países. Esto condujo a esfuerzos más amplios para obtener tranquilidad acerca de las intenciones reales del otro actor en el campo de la energía nuclear. En este riesgoso proceso, el problema principal fue cómo estar razonablemente seguro de que el otro país no estaba tratando de producir armas nucleares. Como fue explicado en un análisis:

Las autoridades en ambas naciones llegaron a percibir los beneficios potenciales de reducir las tensiones generadas por sus respectivos programas nucleares. Aunque el conflicto militar fue considerado altamente improbable, una competencia militar sostenida con una dimensión nuclear podría haber sido económicamente ruinosa para los países, los que ya enfrentaban desafíos económicos severos. Además, la competencia nuclear militar podría haber iniciado una reacción en cadena en Latinoamérica, exacerbando rivalidades tradicionales y avivando la tensión regional...

No obstante, la decisión argentino-brasileña de descartar políticas largamente mantenidas e ingresar en el régimen de no proliferación nuclear fue primariamente el resultado de un proceso bilateral propio, más que una respuesta directa a presión externa. Surgió de la convicción por parte del liderazgo de ambas naciones que, cualesquiera sus diferencias, no existía justificación para poseer armas nucleares, y que incluso la posesión de los llamados explosivos nucleares pacíficos podría perturbar las relaciones bilaterales y desestabilizar la paz y seguridad de toda la región. Consecuentemente, las dos naciones emprendieron el proceso de hacer sus programas nucleares mutuamente transparentes y de crear confianza, dentro del contexto de iniciativas más amplias para la cooperación económica bilateral y en el Cono Sur. La presión externa ejercida por los Estados proveedores de tecnología nuclear y por la IAEA influyeron en el proceso, pero solamente de manera marginal, no fue nunca el factor determinante.¹⁰

¹⁰ John R. Redick, Julio C. Carasales, y Paulo S. Wrobel, *Nuclear Rapprochement: Argentina, Brazil, and the Nonproliferation Regime*, en *The Washington Quarterly*, Winter 1995, pp. 107-

MEDIDAS DE CONFIANZA...

Argentina y Brasil necesitaron interrumpir una carrera armamentista nuclear mientras continuaban sus respectivos programas nucleares. El éxito alcanzado muestra que la transparencia, verificación y credibilidad pueden ser efectivas para crear la confianza necesaria.

El funcionamiento efectivo de las instituciones en los países es un pre-requisito para las CBMs. En el marco de esas instituciones, las medidas aparecen como legítimas, predecibles, y congruentes con las políticas nacionales. Legitimidad, confiabilidad, y cumplimiento en el largo plazo son factores fundamentales en el proceso de crear confianza. La existencia de gobiernos democráticos en Argentina y Brasil proveyó legitimidad a las decisiones adoptadas y apoyó la presunción de que los acuerdos alcanzados no serían modificados en el futuro de un modo que pudiera afectar a la otra parte. El respaldo por parte de ambos congresos de los instrumentos de la relación fue un factor importante, dado que de ese modo no sólo el partido en el poder sino también la oposición resultaron involucrados en el acuerdo, proveyendo amplio apoyo a la integración y haciendo las decisiones más duraderas.

Argentina y Chile: antecedentes históricos

El desarrollo de confianza y la creciente cooperación entre Argentina y Brasil ofrecen muchas oportunidades y enseñanzas —y, lo que es más importante, motivos para tener esperanzas— acerca de las posibilidades de mejorar las relaciones entre Argentina y Chile. ¿Cómo han afectado las rivalidades y desconfianza las relaciones entre estos vecinos del Cono Sur? ¿Qué puede hacerse ahora en ambos países para promover sus intereses comunes?

Para el lector no sudamericano, una buena comprensión de los problemas comienza considerando la historia común y la geografía compartida de Argentina y Chile, por cuanto esos factores han brindado beneficios e inconvenientes. Ambos países están ubicados en la zona Sur de Sudamérica, lado a lado, Argentina enfrentando el Océano Atlántico y Chile enfrentando el Pacífico. La cordillera de los Andes constituye al mismo tiempo una barrera y una frontera, con el límite entre ambos países extendiéndose por más de cinco mil kilómetros. Países en esa posición están condenados por el determinismo geográfico, parecería, a elegir entre desarrollar buenas relaciones o pelear para siempre.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

Argentina y Chile pertenecieron ambos a la Corona Española pero fueron administrados durante el siglo diecinueve por diferentes dependencias, respectivamente el Virreynato del Río de la Plata y la Capitanía General de Chile. A medida que transcurrió el tiempo las jurisdicciones de esas dependencias cambiaron y lo mismo ocurrió con sus límites, produciendo lo que luego constituyó la principal fuente de conflicto entre las dos nuevas naciones. Ambos reclamaron derechos sobre los mismos territorios, como herederos de la misma madre patria, y la falta de demarcación produjo continuas fricciones. Esta situación fue bastante común en los países surgidos de las colonias españolas.

Investigaciones realizadas por Carlos Escudé muestran que en América Latina un factor cultural importante que se opone a la cooperación e integración regional es el intenso nacionalismo territorial imperante en varios de los países hispano parlantes.¹¹ Escudé sugiere que Argentina posee esta característica cultural, como también en cierta medida Chile. Afirma que el nacionalismo territorial ha sido una importante fuente de conflictos entre los países, y que ha bloqueado esfuerzos hacia la cooperación económica.

Ambos países consideran que durante el siglo diecinueve sufrieron pérdidas territoriales importantes, en áreas que fueron adquiridas por el otro país. Esas percepciones —en las palabras de Escudé, “el mito de las pérdidas territoriales”— están firmemente instaladas en la opinión pública y son transmitidas a través de los libros de texto usados en las escuelas. Son un importante factor perturbador en el proceso de construir confianza.

Argentina y Chile tienen en común no sólo su madre patria sino

¹¹ Carlos Escudé, *Argentine Territorial Nationalism*, en *Journal of Latin American Studies*, May 1988, pp.139-65.

El Dr. Escudé es un experto e investigador argentino, autor de libros sobre relaciones internacionales. Tiene una tesis acerca de la decadencia argentina y su relación con la relación conflictiva entre la Argentina y los Estados Unidos. Su argumento principal está ligado al carácter asimétrico de las relaciones internacionales. En resumen, un país no se puede pelear con una superpotencia en asuntos que no comprometen sus intereses vitales. Debe resignarse aquello que es periférico o secundario, especialmente cuando existe preocupación internacional sobre el tema. Un ejemplo es el programa misilístico Cóndor II; los beneficios de cancelarlo fueron preferibles a la confrontación que pudo haberse producido si Argentina hubiera decidido continuar el programa misilístico. El Dr. Escudé fue asesor del Ministro de Relaciones Exteriores en el primer gobierno del Presidente Menem (1989-1993).

la aventura de su independencia. Los ejércitos que lucharon contra los españoles durante las guerras de la independencia fueron preparados en Argentina, con el propósito de liberar Chile. Cruzaron los Andes, extendiendo la lucha a Chile y posteriormente a Perú. Sin embargo, el reconocimiento de un origen común y de un destino compartido no han sido suficientemente fuertes para superar el miedo y la frustración producidos por considerar al vecino como un competidor. Existe la sensación en ambos países de que en el pasado, cualquier debilidad o distracción fue aprovechada por el otro para apoderarse de territorio.

Existe una larga historia de competencia argentino-chilena por la Patagonia, la región continental más austral de Sudamérica. Esta área, aunque reclamada por España, no fue ocupada por los españoles sino que permaneció bajo el control de tribus indígenas durante la mayor parte del siglo diecinueve. Chile se desplazó hacia el Sur, y en 1843 estableció una guarnición militar en el Estrecho de Magallanes, convertida posteriormente en un poblado, Punta Arenas. El lado oriental de los Andes (actualmente Argentina) fue ocupado por tribus indígenas con las cuales Chile desarrolló alianzas que le proporcionaron una influencia constante. En 1879 Argentina lanzó la llamada "Conquista del Desierto", con el fin de expulsar a los indios, que asolaban las poblaciones argentinas en las pampas y amenazaban Buenos Aires, y para disminuir la influencia que Chile tenía sobre aquella región. En esa época Chile estaba peleando la Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia. Al ocupar las tierras de la Patagonia, Argentina obtuvo una posición de negociación mucho más fuerte, y fue firmado¹² el Tratado de Límites de 1881. En dicho Tratado Chile resignó sus reclamos sobre la Patagonia mientras Argentina renunciaba a sus derechos sobre el Estrecho de Magallanes, el cual fue declarado neutral a perpetuidad, garantizando la libertad de navegación para buques de cualquier bandera. La isla de Tierra del Fuego fue dividida entre los dos países.

Desafortunadamente, el tratado no terminó las disputas, y fue ne-

¹² Es interesante resaltar que el resultado fue una frontera muy cercana a la concedida por las constituciones chilenas de 1822, 1823, 1828, y 1833; es decir, con límites establecidos a lo largo de los Andes, hasta el Cabo de Hornos. Se ha argumentado que en este resultado Argentina se benefició por estar Chile envuelto en la Guerra del Pacífico.

cesario negociar un Protocolo Adicional explicativo, firmado en 1893, que estableció el "principio bioceánico". El protocolo establece que bajo las previsiones del tratado la soberanía de cada Estado sobre la línea de costa correspondiente es absoluta, por lo tanto Chile no puede reclamar ningún punto en el Atlántico, ni Argentina puede reclamar ningún punto en el Pacífico. Aun con el protocolo, las disputas acerca de la demarcación continuaron, y la situación se deterioró a tal punto que los países estuvieron próximos a la guerra. Ni siquiera una reunión de los presidentes, en el Estrecho de Magallanes, fue suficiente para desescalar la situación. Continuando intensos esfuerzos diplomáticos, los dos ministros de relaciones exteriores se reunieron en Santiago, en mayo de 1902, para firmar los "Pactos de mayo". Los acuerdos están compuestos por tres documentos: un instrumento estableciendo una solución amigable para los problemas pendientes, un Tratado General de Arbitraje, y una Convención sobre la Limitación de Armamentos Navales.

En las décadas siguientes los problemas continuaron. No obstante, en 1953, durante un corto período de mejoramiento de las relaciones, un Tratado de Unión Económica fue firmado en Buenos Aires. Poco después, sin embargo, los problemas limítrofes comenzaron nuevamente. A principios de 1955 surgieron dificultades en el área del Río Encuentro; fueron resueltas mediante arbitraje en 1966. Otro incidente ocurrió en 1966, en Laguna del Desierto, donde un oficial chileno fue muerto durante enfrentamientos entre patrullas.

Disputa acerca de Territorios: El Canal Beagle. Sin embargo, los problemas principales aparecieron en el área del Canal Beagle y las islas al Sur de Tierra del Fuego. Desde el punto de vista argentino, un resultado negativo en la controversia acerca de los derechos en el Canal Beagle podría poner el canal bajo control chileno, aislando la ciudad y la base naval argentinas ubicadas en Ushuaia. Por otra parte, las islas en la boca oriental del Canal Beagle miran al Atlántico, y su ocupación por Chile amenazaría el principio bioceánico. En los años '70 se había convertido en una práctica común para las lanchas rápidas argentinas y chilenas aproximarse unas a otras con rumbos de colisión, o desafiar los reclamos del otro país ingresando en las aguas bajo disputa. Cada incidente era seguido por el interminable trámite de las protestas diplomáticas.

Era necesario resolver el asunto. El 22 de julio de 1971 Argentina

y Chile firmaron el Acuerdo de Arbitraje que, de acuerdo con el Tratado General de Arbitraje de 1902, refería los diferendos del Canal Beagle a Su Majestad Británica. Debido a los diferendos con Gran Bretaña acerca de la soberanía de las Islas Malvinas (Falklands) y de la Antártida, Argentina recelaba de la imparcialidad de la Reina; para superar esa renuencia la Reina designó una corte de arbitraje, compuesta por cinco jueces de la Corte Internacional de Justicia.

La corte estudió el caso y anunció su veredicto el 2 de mayo de 1977; este favoreció a Chile. La reacción en Argentina fue tremendamente negativa. El gobierno argentino cuestionó no sólo la validez de los argumentos, sino también lo que consideró una mala interpretación de la posición argentina. Sobre todo, cuestionó que la corte hubiera arbitrado en asuntos que Argentina consideraba fuera del espectro del arbitraje, produciendo —de acuerdo a la visión argentina— peligrosas consecuencias para las áreas marítimas adyacentes.¹³ El gobierno argentino decidió finalmente rechazar el laudo arbitral, y lo hizo el 25 de enero de 1978. Fue un gran error. El rechazo no sólo debilitó la confianza acerca de la determinación de Argentina de honrar sus compromisos internacionales, sino que redujo su credibilidad en la comunidad internacional. Como consecuencia del rechazo, en diciembre de 1978 Argentina y Chile estaban nuevamente al borde de la guerra.

La disputa acerca del Canal Beagle y las islas frente al océano Atlántico había alcanzado su máxima intensidad. Argentina y Chile tenían tropas desplegadas, próximas a las fronteras. Ambos países realizaron preparaciones militares, convocando a las reservas y requiriendo medios civiles para uso militar. La flota argentina se desplegó al Sur de las Malvinas, preparada para desembarcar en las islas del Canal Beagle; la flota chilena zarpó de su apostadero y se ocultó entre la mirada de islas de la costa Sur de Chile, lista para actuar. El clima de guerra estaba en el aire.

La flota argentina fue detectada por aeronaves de exploración chilenas. En el comando naval argentino comenzó una polémica acerca de la necesidad táctica de derribar la aeronave, para evitar la ubicación continua de la flota, versus el riesgo de escalar el conflicto. Cada día, con el regreso del explorador, los tambores de la guerra clamaban por su destrucción; la flota simultáneamente se preparaba

¹³ *National*, p. 81.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

para el esperado ataque preventivo chileno. Durante este período un contacto submarino fue atacado por buques y aeronaves argentinos.

Dos días antes de Navidad, y justo antes de un desembarco argentino en las islas en disputa, Su Santidad el Papa Juan Pablo II se ofreció como mediador en el conflicto. Su propuesta fue aceptada inmediatamente, y la ocupación de las islas fue pospuesta. Las flotas retornaron a sus apostaderos, y comenzó una nueva ronda de negociaciones. Siendo ambos países tradicionalmente católicos, con más del 90 por ciento de sus poblaciones pertenecientes a esta religión, fue imposible para los gobiernos rechazar la oferta papal para la mediación, y muy difícil rechazar su propuesta para una solución negociada. El proceso de mediación duró varios años, y diversas propuestas fueron consideradas; en 1984 se arribó a un tratado.

Guerra en el Atlántico Sur: Las Islas Malvinas (Falklands). La disputa con Chile acerca del Canal Beagle estaba aún sujeta a negociaciones cuando, en 1982, Argentina peleó con Gran Bretaña la Guerra del Atlántico Sur por las Islas Malvinas (Falklands). A pesar del fuerte apoyo de otros países latinoamericanos a la causa argentina, a través de la Organización de Estados Americanos, Chile mantuvo su neutralidad. Esta actitud generó sospechas en Argentina de que Chile, con lazos tradicionales con Gran Bretaña, pudiera aprovechar la oportunidad para capturar territorio y crear condiciones que le permitirían posteriormente negociar desde posiciones de fuerza en la disputa sobre el Canal Beagle. La posibilidad de apertura de un segundo frente fue una preocupación constante en Argentina durante la guerra, reflejada en la decisión de dejar en sus puestos las tropas terrestres estacionadas en proximidades de la frontera con Chile. El grueso de las tropas terrestres desplazadas para defender las Malvinas vino de la frontera con Brasil, donde no se estimaba existiera ninguna amenaza. No hay indicación positiva de que Chile ayudara efectivamente a Gran Bretaña durante la guerra, pero la amenaza percibida impidió no obstante el uso de tropas preparadas para operar en zona fría y afectó por lo tanto la efectividad del ejército argentino durante el conflicto.

Además, la preocupación acerca de las intenciones de Chile condicionó el uso de las unidades de superficie. Después del hundimiento del crucero ARA General Belgrano el portaaviones argentino fue enviado a su apostadero. Las unidades de superficie recibieron órdenes de mantener posiciones patrullando aguas poco profundas, bus-

MEDIDAS DE CONFIANZA...

cando una oportunidad favorable para entablar combate con la flota británica. En definitiva no fueron empleadas, debido a que la pérdida de la flota habría dificultado seriamente la capacidad de defender los territorios en disputa, si Chile hubiese decidido intervenir.

Fue evidente para el gobierno argentino que el reemplazo de los buques perdidos en combate no era posible en el corto plazo, por lo que la aparente posibilidad de uso de la fuerza por parte de Chile, para apoyar sus reclamos en el teatro marítimo de Tierra del Fuego, controló el pensamiento estratégico.

El Tratado de Paz y Amistad. En 1984 el tratado propuesto por el Papa para resolver los problemas en el Canal Beagle y las islas en disputa fue presentado a los gobiernos de Argentina y Chile. Dicho tratado, conocido como el Tratado de Paz y Amistad, fue firmado en Roma el 29 de noviembre de ese año. Delimita la soberanía de los dos países en el Canal Beagle y en los mares adyacentes; concede a Chile todas las islas, con un mar territorial pero sin proyección adicional en el Atlántico; y reconoce la libertad de acceso de Argentina a sus puertos en el Canal Beagle. Además, el tratado reitera el compromiso de las dos partes de "preservar, reforzar, y desarrollar sus vínculos de paz inalterable y amistad perpetua". Excluye la amenaza o el uso de la fuerza en cualquier forma y establece la obligación de emplear solamente medios pacíficos (para lo cual establece un procedimiento de tres pasos) para resolver controversias de cualquier tipo entre los países. Los propósitos del tratado también se extienden mas allá de la delimitación de las fronteras y de la resolución pacífica de disputas, a la promoción de la cooperación económica y la integración física.

Argentina había esperado que le fuera concedida alguna de las islas en disputa —al menos una en la boca oriental del Canal y dos o tres de las enfrentadas hacia el Atlántico— como reafirmación del principio establecido en 1902 de que Argentina debería permanecer en el Atlántico y Chile en el Pacífico. No habiendo ocurrido eso, la percepción en Argentina fue de completo fracaso. Asimismo, no fue fácil para Argentina aceptar una demarcación del mar sin puntos de referencia en tierra para asegurar las aguas adyacentes; tampoco fue fácil aceptar que el Cabo de Hornos, tradicionalmente el límite austral entre ambos países, se convirtiera en territorio chileno. Pero el tratado fue firmado, en gran medida porque el gobierno argentino condujo previamente un plebiscito no vinculante para evaluar los de-

seos de la gente, y la aceptación del tratado fue aprobada por una abrumadora mayoría.

El tratado puso una cerca virtual en el mar, un concepto único en legislación marítima. Garantiza a Chile el uso de un mar territorial limitado, pero no le da acceso adicional al Atlántico en la forma de una zona económica exclusiva. De este modo preserva a Argentina de la proyección atlántica de Chile. Dando a Chile la tierra y el mar territorial adyunto a las islas en disputa, pero asegurando simultáneamente el acceso argentino a su propio territorio, el tratado preserva la paz y establece un equilibrio entre las aspiraciones de ambos Estados. El tratado de hecho mantiene el principio bioceánico, impidiendo tanto la invasión de Chile en el Océano Atlántico como la de Argentina en el Pacífico.

Curiosamente, una de las consecuencias importantes del tratado es que en ambos países hay percepciones de que algo se perdió; ninguno está completamente satisfecho con el resultado. Y esto es una buena señal, dado que evita el sentimiento de que hay un ganador y un perdedor, sentimiento que produce, en relaciones internacionales, la idea de que es necesario en confrontaciones futuras obtener una retribución. A pesar de los diversas críticas el Tratado de Paz y Amistad está actualmente en plena aplicación. Ha sido cumplido desde 1984, y los problemas surgidos en su aplicación han sido resueltos sin recurrir a la amenaza o uso de la fuerza.

Argentina y Chile: Avances diplomáticos y económicos

Actualmente, uno de los objetivos nacionales de Argentina, expresado en las políticas del Presidente Menem, es la reinserción de Argentina en la comunidad internacional, lejos de su tradicional "tercera posición", que aisló al país y fue tan perjudicial durante los últimos cuarenta años. En el amplio espectro de la política exterior, el objetivo es cambiar la política aislacionista de la República Argentina y presentar a Argentina como un país confiable y predecible, comprometido con actitudes occidentales.

Para alcanzar esos objetivos el gobierno adoptó varias aproximaciones simultáneas. La primera fue el mejoramiento de las relaciones con los Estados Unidos, que habían sido históricamente conflictivas. La participación de fuerzas argentinas en las Operaciones ESCUDO y TORMENTA DEL DESIERTO como miembro de la Coalición fue importante en este sentido; Argentina fue el único país sudamericano

que envió buques al Golfo. Con el mismo propósito, buques argentinos participaron posteriormente en las operaciones en Haití.

La segunda fue una nueva aproximación al problema de las Malvinas (Falklands). Argentina y Gran Bretaña, manteniendo sus diferencias sobre la cuestión de la soberanía (protegidas bajo el llamado "paraguas de soberanía"), reestablecieron relaciones diplomáticas y comerciales. Este paso permitió comenzar discusiones constructivas acerca de la pesca, de las comunicaciones con las islas, y concretar medidas para disminuir la posibilidad de fricciones militares en el área. Las actuales negociaciones sobre emprendimientos conjuntos para explotar petróleo y gas en esa área, que podrían involucrar compañías de ambos países, son evidencias de esa cooperación.

La tercera y cuarta aproximaciones fueron de naturaleza económica: la renegociación de la deuda externa argentina (y los acuerdos sobre una nueva agenda para refinanciarla), y la apertura de la economía al libre mercado, con la privatización de compañías cuyo propietario era el Estado. Ambas medidas iniciaron la reinserción de Argentina en el mundo financiero y comercial, beneficiaron la economía, y permitieron iniciar el flujo de inversiones.

La quinta fue la interrupción voluntaria del programa doméstico de misiles balísticos, el Cóndor II. El 28 de mayo de 1991 el gobierno argentino anunció que todos los componentes, partes, e instalaciones usados para construir el misil balístico de alcance intermedio Cóndor II serían "desactivados, desmantelados, convertidos o inutilizados".¹⁴ La decisión de cancelar el programa y la transparencia del proceso produjeron reacciones positivas en la comunidad internacional. Argentina eliminó abiertamente los materiales sensibles que había producido (en realidad enviándolos a los Estados Unidos para ser destruidos) y comenzó la reconversión de la fábrica de misiles para uso civil. Al interrumpir el programa Cóndor II, Argentina hizo una contribución positiva a la paz en la región. Mostró claramente su intención de evitar la proliferación de armamentos o incluso una carrera armamentista en Sudamérica. Además, abandonó la posibilidad de emplear la venta de tecnología de avanzada para promover su propia industria de armamentos.

¹⁴ Ministro de Defensa argentino, citado en *Argentina: The Condor Is Grounded*, en *The Economist*, 8 June 1991, p. 48.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

En este contexto, los gobiernos de Argentina y Chile acordaron resolver los conflictos pendientes en sus fronteras y terminar con las disputas que impidieron a los países crecer juntos. Con el Tratado de Paz y Amistad se resolvieron los problemas del Canal Beagle y las islas en aquella área. La frontera entre los dos mares territoriales y la proyección potencial de Chile en el Océano Atlántico fueron reguladas. El tratado estableció también rutas de navegación por aguas interiores de Chile y reguló la cantidad de buques militares de Argentina navegando en esa área.

En 1990, siguiendo la senda de cooperación, ambos gobiernos comenzaron aproximaciones hacia la integración. En agosto el Presidente Menem y su par chileno, Dr. Patricio Aylwin, firmaron el Acuerdo de Integración estableciendo la apertura de pasos fronterizos, la construcción de un nuevo túnel a través de los Andes, políticas energéticas complementarias y acciones combinadas contra el narcotráfico. Al año siguiente se firmaron documentos adicionales para promover, simplificar, y coordinar las comunicaciones, intercambios, y movimientos de personas, y para aumentar la cooperación en áreas limítrofes. En abril de 1992, en la *Declaración de Punta Arenas*, los dos países se comprometieron a aumentar el proceso de integración en la región austral.

Resolviendo conflictos limítrofes. En 1990, en la frontera de los Andes —una de las más largas y difíciles desde el punto de vista topográfico en el mundo— existían todavía veinticuatro disputas no resueltas. Los casos implicaban diferencias de interpretación de los tratados existentes. La existencia de territorio no relevado, la ausencia de mojones en algunas áreas y dificultades para entender la letra y el espíritu de las comisiones que establecieron las fronteras a fines del siglo diecinueve complicaban el asunto. Pero en 1991, esfuerzos conjuntos para disminuir la cantidad de temas pendientes a lo largo de los cinco mil kilómetros de frontera produjeron resultados positivos. La Comisión Conjunta Argentino Chilena de Límites resolvió veintidós disputas mediante negociación. Los otros dos problemas, referidos a la Laguna del Desierto y a la zona conocida como Hielos Continentales (Campo de Hielo), requirieron una estrategia distinta. En agosto de 1991 los presidentes Menem y Aylwin firmaron un acuerdo de límites identificando soluciones provisionales para los dos problemas pendientes: Laguna del Desierto fue sometida a arbitraje por una cor-

MEDIDAS DE CONFIANZA..:

te de juristas latinoamericanos, y Hielos Continentales debía ser demarcado usando líneas rectas entre las montañas emergiendo del hielo. El convenio, que debía ser aprobado por los Congresos de ambos países, daba autoridad a la Comisión Conjunta para demarcar las áreas donde ya se había obtenido acuerdo.

La decisión acerca de Laguna del Desierto, favorable a Argentina, fue hecha pública en octubre de 1994. Después de tres años de estudio, sesenta horas de testimonios grabados, y 4.400 páginas de evidencias —desde fotografías satelitales a historias orales— un panel de juristas latinoamericanos decidió por tres votos contra dos que el territorio pertenece a Argentina. Chile apeló el fallo, en el convencimiento que su evidencia no había sido convenientemente considerada, pero la apelación fue rechazada, y el área ha sido demarcada. El acuerdo sobre la frontera en la zona de Hielos Continentales debe aún ser ratificado por los Congresos de ambos países.

No obstante, la enseñanza es que un enfoque cooperativo, de negociación y no de amenaza o empleo de la fuerza, puede resolver viejas disputas limítrofes. Fue necesario previamente, sin embargo, tener la voluntad y el compromiso de transigir para tratar de alcanzar un acuerdo que fuera mutuamente beneficioso.

Integración económica. Los países de Sudamérica tienen muchos aspectos en común y han tenido procesos históricos similares. Durante los últimos veinte años la mayoría de ellos ha experimentado la falla de sus modelos económicos, falta de desarrollo, y el aumento de la pobreza. Las políticas económicas orientadas a la apertura de sus economías han cambiado de manera irreversible modelos del pasado, entre ellos el de sustitución de importaciones.¹⁵ En el caso particular de Argentina, a partir de 1989 el país implementó un nuevo modelo de crecimiento, incluyendo disciplina fiscal y monetaria rigurosa, profunda reforma del sector público, amplia apertura de la economía, y completa inserción en los mercados internacionales.

¹⁵ El propósito de la sustitución de importaciones, que fue un modelo popular en Latinoamérica después de la Segunda Guerra Mundial, fue la producción doméstica de bienes. El razonamiento era que ante un nuevo conflicto global los países de la región no podrían depender de las exportaciones de los países desarrollados, los que estarían envueltos en la guerra. El resultado fue la creación de industrias domésticas, pero la parte económica de la ecuación fue subestimada; la ineficiencia y las pérdidas financieras fueron justificadas en aras de asegurar la independencia de proveedores externos.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

La tendencia internacional actual es crear bloques regionales, en los cuales grupos de países negocian y toman decisiones juntos. Esta tendencia influyó en la decisión de crear el Mercosur. El mismo enfoque se aplica al aumento de la cantidad de sus socios, y al fortalecimiento de las relaciones económicas con Chile. El país trasandino ha tenido varios años de crecimiento sostenido, así como aumentos importantes en sus exportaciones. Debido a su reforma económica, ha alcanzado un importante grado de integración en los mercados internacionales.

En 1991 Argentina y Chile firmaron el Acuerdo sobre Complementación Económica, con los objetivos de facilitar y expandir el comercio, progresar hacia la integración física, facilitar proyectos de interés común en energía, minería, y turismo; y adoptar estrategias comunes respecto al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), del cual son miembros los dos¹⁶.

Es en asuntos energéticos, no obstante, donde las iniciativas de integración han alcanzado el máximo éxito. La construcción de oleoductos y gasoductos, acuerdos para posibilitar la interconexión de las redes eléctricas, y programas en minería son emprendimientos que parecían imposibles hace unos pocos años.

Al respecto, debemos resaltar el cambio en las percepciones ocurrido tanto en Argentina como en Chile. Durante los años '60, '70, y parte de los '80, la noción de defensa estaba ligada a las diversas formas de energía. Las existencias de petróleo, gas, y la capacidad de producir electricidad eran considerados como medidas de la libertad de acción de un país; la dependencia de un proveedor extranjero para cualquiera de esos items, y la posibilidad de resignar cualquier control sobre esos recursos, eran materia de preocupación grave. Lo mismo se aplicaba a las comunicaciones, desde teléfonos a medios de comunicación masivos. La idea de delegar al sector privado la explotación o producción de energía, transporte, comunicaciones, o aun agua, parecía poco realista, extraña, y peligrosa: la seguridad del país estaba en juego. Considerando esa actitud, el cambio acontecido en las percepciones de los antiguos rivales es dramático. Argentina ha privatizado sus plantas de producción de electricidad, e inversores chilenos son dueños de una de las compañías privadas que proveen

¹⁶ Para una descripción del proceso de integración económica, ver República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, *Integración Económica Argentina-Chilena* (Buenos Aires: julio 1993).

MEDIDAS DE CONFIANZA...

energía a Buenos Aires y zonas circundantes. La inversión de capital chileno en Argentina, en la provisión de servicios, es de importancia primordial para ambos países. En el mismo sentido, Argentina vende petróleo y gas a Chile, y capitales argentinos invierten de manera similar en la economía del país vecino.

Empleando el modelo de amenazas percibidas, de moda hace sólo algunos años, ambos países deberían sentirse muy preocupados. Sin embargo, la situación actual es diferente. Existe una mejor comprensión de las ventajas de la cooperación, y la ideología rígida del pasado ha sido reemplazada por enfoques pragmáticos. Argentina es autosuficiente en petróleo y —dejando de lado compromisos para comprar gas de Bolivia— puede también ser autosuficiente en gas natural. Chile, por el contrario, depende fuertemente de importaciones de petróleo y tiene una red de distribución de gas solamente en su región Sur; está interesado en comprar gas de Argentina para su región central. En energía eléctrica, Argentina tiene un sistema balanceado, pero que posee una confiabilidad cuestionable. La red chilena posee alta confiabilidad pero tiene mayores variaciones en calidad. La futura interconexión de las redes eléctricas aparece como beneficiosa para ambas partes. La interacción total es un proceso de dos vías: un flujo de exportaciones de Argentina a Chile y un flujo de inversiones de capital chileno al sector energético de Argentina.¹⁷ Esta complementación específica y también el factor geográfico, que hace los costos de transporte desde Argentina atractivos para Chile, cuando son comparados con otros proveedores, hacen la integración en el campo de la energía algo natural.

El proceso de integración económica, sin embargo, no se limita a la energía. Muchas otras iniciativas están floreciendo, y el movimiento hacia la integración produjo una asociación limitada de Chile con el Mercosur, en la forma de una Zona de Libre Comercio —un enfoque adaptado a la realidad económica de Chile— en vigor a partir del 1 de octubre de 1996.

Medidas de Confianza entre Armadas

El Tratado de Paz y Amistad puede ser considerado un punto de

¹⁷ Los aspectos energéticos están bien documentados en Roberto Brandt, *El proceso de integración energética entre Argentina y Chile*, en *Integración*, pp. 177-85

inflexión también en las relaciones entre las Armadas de Argentina y Chile. Como consecuencia de su firma en 1984, varias iniciativas comenzaron. En 1986, los Jefes de ambas Armadas se reunieron para resolver los aspectos posiblemente conflictivos en la implementación del tratado. Un grupo de trabajo fue constituido, con los objetivos de obtener acuerdos para el cumplimiento del tratado, evitar conflictos, y buscar formas de cooperación.

Desde entonces han sido establecidos canales de comunicación entre autoridades con responsabilidades equivalentes en las dos marinas. Algunos ejemplos son los enlaces entre el Subjefe de Estado mayor de la Armada Argentina y el Jefe de Estado mayor de la Armada Chilena, entre oficiales almirantes en ambos estados mayores navales, comandantes en áreas limítrofes, y jefes de servicios técnicos. En cada nivel existe un entendimiento creciente, y la tendencia general es hacia la mejora de las relaciones y la cooperación. Es también posible señalar medidas para creación de confianza y cooperación en los campos de intercambio de información, ayudas a la navegación, ejercicios de búsqueda y rescate, e intercambio de visitas a puertos en el área austral. Sin embargo, las condiciones políticas particulares de cada país han influido en la cooperación alcanzada.

En 1994 se propusieron nuevas iniciativas, con el propósito de aumentar el conocimiento personal e incrementar los contactos profesionales. Ellas incluyen las siguientes medidas, aprobadas por los Estados mayores navales de Argentina y Chile:

- aumentar la frecuencia de las reuniones entre oficiales almirantes con responsabilidades en el área austral (para Argentina, el Comandante del Area Naval Austral; para Chile, el Comandante de la Tercera Zona Naval);
- intercambio de visitas entre los directores de las escuelas de guerra;
- intercambio de oficiales jóvenes en cursos de corta duración;
- visitas de buques de guerra a puertos del otro país en la zona austral;
- visitas de los buques de instrucción a puertos del otro país (distintos de los puertos en la zona austral, ya sujetos a intercambio);
- medidas para cooperación en la Antártida;
- medidas de coordinación para evitar interferencias mutuas en el control de la pesca en la región austral;
- intercambio de publicaciones navales.

El carácter relativamente poco crítico de las medidas propuestas señala la dificultad de progresos en la creación de confianza. Un paso importante en la adopción de CBMs es la necesidad de adoptar un ritmo que resulte aceptable para los actores involucrados. Se ha argumentado que es preferible tener un progreso lento pero continuo, a que una de las partes intente avanzar a un ritmo que no pueda ser seguido por la otra. En este caso, sin embargo, la tendencia parece ser ahora irreversible; el factor dominante es el acercamiento político y económico. Para ser capaces de modelar el futuro, las Armadas argentina y chilena deberían adoptar nuevas iniciativas, permitiendo que ellas aumenten la confianza y profundicen la relación.

CBMs: Qué podría hacerse. Las medidas entre Armadas mencionadas anteriormente son notables, especialmente cuando se las compara con la situación existente en 1978, cuando Argentina y Chile estuvieron a punto de ir a la guerra por las islas en el Canal Beagle. Es significativo que estén enfocadas mayormente en una región muy particular, los pasajes australes: el Canal Beagle, el Estrecho de Magallanes y el Pasaje de Drake. Cuando la controversia sobre las fronteras marítimas estaba vigente, esta era un área particularmente sensible. Aún hoy, es una región difícil. El oponente está a la vista: las guarniciones están separadas por solamente unos pocos kilómetros o un estrecho canal. La posibilidad de ser atacado con poco preaviso, debido a esta proximidad y al enmascaramiento provisto por el terreno, ha llevado tradicionalmente a los estrategas a desarrollar medidas disuasivas. En consecuencia, las medidas ya adoptadas son muy positivas; han reducido la posibilidad de conflicto, y mostrado el camino para iniciativas mayores.

Sin embargo, pueden ser iniciadas otras formas de aumentar la confianza entre las Armadas argentina y chilena. Requieren la voluntad de progresar a lo largo del sendero del entendimiento. Para ser efectivas, también requieren cambios en el modo de pensar, y el deseo de estar abierto a las ventajas de la cooperación. El proceso debe ser gradual. Considerando lo expuesto, este artículo propone medidas de confianza mutua en tres áreas: programas de intercambio, juegos de guerra y ejercicios bilaterales.

Programas de intercambio: Guardiamarinas embarcados en buques de instrucción. Este intercambio ha estado en vigor por muchos años. Es necesario, sin embargo, mantener el contacto entre los ofi-

ciales que compartieron la experiencia, a medida que progresan en sus carreras. Como en cualquier relación humana, mucho depende de las personalidades involucradas, pero las marinas pueden alentar mayor cooperación y entendimiento facilitando y promoviendo el mantenimiento de las relaciones a lo largo de los años. Invitando a reuniones profesionales a los oficiales que han participado en los intercambios, fomentando la participación en las actividades de las promociones, y destinando a esos individuos a grupos de trabajo para analizar modos de aumentar la cooperación entre las marinas son sólo algunas iniciativas que podrían ser implementadas.

Programas de intercambio: Escuelas de Oficiales. Este programa puede ser llevado a cabo ofreciendo vacantes en las escuelas de capacitación. Este tipo de intercambio de oficiales jóvenes podría producir entendimiento mutuo en una etapa de sus carreras en la que la meta es ser capaz de enfrentar problemas técnicos. La asociación obtenida podría ser usada más tarde para integrar equipos de trabajo para resolver problemas técnicos comunes a los países. No obstante, es importante tener en cuenta que la necesidad de acceso a información clasificada podría amenazar el programa; por ello, la selección de las áreas de cooperación debería realizarse con sumo cuidado.

Programas de intercambio: Escuelas de Guerra Naval. El intercambio debería ser similar a los programas existentes con otras Armadas, particularmente con la Marina del Brasil. Las ventajas de esta medida han sido discutidas previamente. Además, el ambiente académico de las escuelas de guerra es especialmente adecuado para el intercambio de ideas, para explorar aspectos estratégicos, y para el desarrollo de enfoques combinados hacia problemas que incluyan propuestas cooperativas. Sería un paso muy positivo; sin embargo, hasta ahora, las propuestas argentinas de iniciar este tipo de intercambio no han sido aceptadas.

Juegos de guerra. La técnica de juegos de guerra es un medio, efectivo en relación al costo, para promover el entendimiento acerca de operaciones combinadas. Los juegos pueden crear espacios para la cooperación en los niveles bajos de las organizaciones. Permiten avances paulatinos en el proceso de construir confianza. Dado que pueden ser jugados usando capacidades teóricas, no es necesario comprometer ninguna información real sobre adiestramiento o condiciones operativas. Al mismo tiempo, podrían revelar necesidades es-

pecíficas para desarrollar interoperabilidad, y pueden ser empleados para establecer relaciones de trabajo que prepararían el camino para futuras operaciones en el mar.

Ejercicios navales bilaterales. Los acuerdos de búsqueda y rescate en la zona austral han conducido a ejercicios combinados para probar los planes y desarrollar las coordinaciones necesarias. Tomándolos como punto de partida, los ejercicios en dicha área pueden ser expandidos, pasando de utilizar lanchas rápidas y buques auxiliares a incluir unidades mayores, como destructores o corbetas. El alcance de los ejercicios puede también ser ampliado a operaciones combinadas en las cuales ambos países enfrenten problemas comunes o exploren asuntos identificados en los juegos de guerra. Un escenario podría ser el control de los pasajes australes, en una situación en donde los medios disponibles de un país no fueran suficientes para cumplir la misión y la cooperación del otro fuera requerida.

Terceros países: ¿Qué podrían hacer? Otras marinas podrían ayudar en el proceso de crear confianza de diversas maneras. La armada estadounidense podría desempeñar un rol muy importante por dos razones: mantiene muy buena relación con las Armadas argentina y chilena, y existen actualmente varias áreas en las que puede influir para fortalecer los lazos entre ellas. Tres de esas oportunidades existen en el U.S. Naval War College, en Newport, Rhode Island, y dos en programas vigentes en la U.S. Navy.

Investigación en el U.S. Naval War College. Cada año, un oficial naval de Argentina y uno de Chile, en las jerarquías de Capitán de Fragata o Navío, son invitados a cursar el curso superior internacional, conocido como Escuela de Comando Naval (Naval Command College). Durante diez meses comparten esta experiencia educativa con oficiales de todo el mundo, y con los oficiales y civiles estadounidenses que cursan la Escuela de Guerra Naval (College of Naval Warfare). Al año siguiente, a través de acuerdos bilaterales entre sus marinas y la armada estadounidense, los oficiales argentino y chileno son invitados a permanecer, trabajando en el Centro de Estudios de Guerra Naval (Center for Naval Warfare Studies), como investigadores invitados en el Departamento de Investigación Estratégica (Strategic Research Department). La investigación que ellos realizan y los estudios que producen son el resultado de una cuidadosa coordinación entre sus respectivas marinas y la marina estadounidense.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

Un modo de promover la cooperación sería seleccionar temas de investigación que alienten la cooperación entre las Armadas argentina, chilena y estadounidense. Ejemplos serían aproximaciones estratégicas comunes a problemas en la región, operaciones multilaterales en los pasajes australes de Sudamérica y problemas de protección de recursos o del medio ambiente marino, para mencionar sólo algunos.

Juegos de guerra en Newport. El Naval War College conduce programas de juegos de guerra permanentes con varios países. Además del Juego de Guerra Interamericano, que es jugado por las escuelas de guerra naval de trece países de América, existen frecuentes juegos bilaterales o multilaterales, como los que se juegan con Rusia y el Reino Unido (el Juego RUKUS), y con Argentina y Canadá (el Juego de Guerra Trilateral). Una posible iniciativa podría ser invitar a Argentina y Chile a realizar un juego trilateral con los Estados Unidos; los escenarios deberían ser de interés mutuo, en áreas donde los intereses nacionales no estuvieran en conflicto. Las posibilidades se extienden desde la cooperación en asistencia en catástrofes, misiones humanitarias o protección combinada de recursos, hasta operaciones multilaterales bajo el auspicio de las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos, o cooperación en asuntos relacionados con el terrorismo internacional.

Conferencias y grupos de estudio. En mayo de 1995 el U.S. Naval War College y el Henry L. Stimson Center auspiciaron conjuntamente una Conferencia sobre Medidas de Confianza Mutua en América del Sur, invitando delegaciones de Argentina, Brasil y Chile a Newport y a Washington, D.C. Las delegaciones estuvieron compuestas por funcionarios gubernamentales, legisladores, oficiales militares, estudiosos del tema, y periodistas de cada país. El objetivo fue proporcionar una actualización en asuntos relacionados con CBMs en la región, discutir iniciativas vigentes en el dominio de las CBMs, y promover cooperación entre los países. La continuación de iniciativas como esta podría ser un camino para entender mejor qué está ocurriendo en la región y para promover mejores y más fuertes relaciones entre los países participantes.

El Ejercicio Internacional de Guerra Antisubmarina. Cada año, UNITAS es conducido bilateralmente entre la U.S. Navy y cada una de las Armadas de América. Como ha sido expresado, cada país es responsable del ejercicio en sus propias aguas, pero puede invitar a terceros países a participar en su fase. Hasta ahora Chile ha sido reticente a hacerlo; Argentina invita actualmente a Brasil y Uruguay. La ma-

rina estadounidense puede actuar como nexo en las relaciones, tal vez invitando unidades argentinas y chilenas a participar juntas en la Fase Cero (que se realiza en Puerto Rico), y puede ejercer una influencia positiva estimulando la participación de las unidades del otro país durante las respectivas fases de Argentina y Chile.

El Programa de Embarcos. La armada de los Estados Unidos conduce un programa por el cual invita a oficiales extranjeros a embarcar en sus buques. Una invitación conjunta a oficiales de Argentina y Chile para embarcar juntos podría producir efectos positivos y promover cooperación en el futuro.

Restricciones: Qué no se intenta en esta propuesta. No es realista suponer que ciertos tipos de CBMs puedan ser practicables en el futuro cercano y no están, por lo tanto, en el ámbito de esta propuesta. Medidas que promueven el control de armas convencionales o la reducción de armamentos no serían consideradas aceptables, en esta etapa, ni por Argentina ni por Chile. Ambos países ya han establecido claramente su conformidad con los regímenes de no proliferación y además su intención de no procurar armas químicas o biológicas. En cualquier caso, ambas marinas necesitarán probablemente modificar la composición de sus fuerzas en el futuro para enfrentar los nuevos desafíos creados por los cambios en el ámbito internacional y las restricciones de sus presupuestos.¹⁸ No serían tampoco aceptables iniciativas orientadas a limitar la libertad de realizar ejercicios militares, o a restringir los ejercicios en cualquier área.

No obstante lo expresado, la propuesta de realizar ejercicios combinados es una vía para agregar transparencia a las intenciones de los países, acerca de actividades que de otro modo podrían ser consideradas por la otra parte como amenazantes. Los canales de comunicación ya han sido establecidos, para permitir notificaciones anticipadas. Las operaciones bilaterales podrían ayudar a crear confianza adicional en las relaciones, y conducir la transición hacia enfoques cooperativos en el uso de fuerzas navales.

"En las mentes de los hombres"

Los cambios en las estrategias tradicionales de Argentina y Chile

¹⁸ Para una muy interesante perspectiva del tema, ver Patrick H. Roth (Capt., USN, Ret.), *Latin American Navies to the Year 2000: A Projection*, CNA Information Memorandum 353/ September 1994 (Alexandria, Va.).

MEDIDAS DE CONFIANZA...

están siendo motivados por fuerzas económicas y políticas. La dependencia que tiene el bienestar nacional del crecimiento e intercambio económicos ha hecho que las dos naciones modificaran sus comportamientos introspectivos previos, y la integración regional se está produciendo a un ritmo increíble. Las medidas de cooperación entre Fuerzas Armadas que fueron una vez rivales es una realidad, si bien esas iniciativas están en diferentes etapas de cumplimiento y han progresado a diferentes velocidades, dependiendo de percepciones y circunstancias. "El escenario estratégico emergente enfatiza paz, cooperación regional, y atención a las oportunidades para asegurar la estabilidad política y económica que aumente el crecimiento económico y las oportunidades de desarrollo".¹⁹ Están surgiendo nuevas ideas, oficializando medidas cooperativas y tratando de institucionalizar la seguridad cooperativa y las CBMs.²⁰

Las medidas de confianza mutua propuestas aquí pueden ser analizadas con respecto a su posibilidad, su aceptación por parte de los individuos involucrados, y su riesgo. Se debe considerar también si esas medidas militares son coherentes con otros esfuerzos en las dimensiones política (diplomática) y económica, y si la relación actual entre los países proporciona una base firme para llevarlas a cabo.

Para Argentina y Chile, la introducción de nuevas CBMs es ciertamente posible, siempre y cuando los pasos sean paulatinos, con cada nueva iniciativa basada en el éxito de una previa. El nivel de aceptación dentro de las Armadas es solamente moderado, en contraste con la aceptación más entusiasta por parte de los líderes políticos de ambos países. Producir el cambio de actitudes necesario para ver a los antiguos competidores como amigos no será fácil, pero puede hacerse, y vale el esfuerzo. En cuanto al riesgo, debe ser considerado en el ámbito de otras iniciativas que están siendo llevadas a cabo entre los países. En ese contexto puede ser estimado como medio a bajo, teniendo en cuenta qué proyectos actuales en el campo económico (ta-

¹⁹ Ver Margaret Daly Hayes, *By Example: The Impact of Recent Argentine Naval Activities on Southern Cone Naval Strategies*, CRM 94-111.10 (Alexandria, Va.: February 1995), p. 52.

²⁰ Ver Hernán Patiño Mayer, *Support for a New Concept of Hemisphere Security: Cooperative Security*, Permanent Council of the Organization of American States, Special Committee on Hemisphere Security, OEA/Ser. G, CE/SH-12/93, Washington, D.C.: 13 May 1993.

les como la venta de gas, petróleo, o inversiones en la generación de energía eléctrica) podrían, en la eventualidad de algún conflicto futuro, ser más amenazantes para los países que ejercicios combinados o intercambio de observadores. El impacto económico de cerrar las fronteras a los productos del otro país o interrumpir el flujo de capital serían mucho más dañinos que la inteligencia obtenida durante un ejercicio bilateral entre Armadas.

En realidad, el riesgo implícito en las medidas propuestas es bastante razonable. No estamos hablando de reducciones de fuerzas, ni siquiera de poder de veto sobre ejercicios o despliegues, ni de ninguna limitación en las actividades navales. No existe ninguna intención de restringir la libertad de aumentar el tamaño o modificar las capacidades de las fuerzas navales. Se supone que el balance de poder continuará siendo constituido por todas las dimensiones de la estrategia, pero con diferente mezcla de factores que en el pasado. Los problemas serán en lo sucesivo resueltos principalmente mediante el comportamiento político (diplomático) y la influencia económica. Los militares (en este caso las fuerzas navales) continuarán manteniendo su rol tradicional como defensores de la nación y sus intereses vitales, y como instrumento de las políticas nacionales (incluyendo el apoyo a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).

Las medidas entre Armadas propuestas en este artículo son similares a las que han sido exitosas entre Argentina y Brasil. Es importante señalar, sin embargo, que los programas entre ellas, adoptados a nivel de jefes de las Armadas y respaldados por los poderes ejecutivos de ambos países, no son llamados (ni son considerados tampoco) "confianza mutua". En realidad existe una fuerte corriente de opinión en algunos círculos militares y diplomáticos, contraria a la necesidad de medidas para promover confianza entre países amigos como Argentina y Brasil; la coordinación existente es llamada en cambio "Medidas de Cooperación y Amistad".²¹ Pero las medidas existen, son exitosas, y han sido un modo de fortalecer los lazos entre las Armadas. Para Argentina y Chile, el que ambos paí-

²¹ El concepto fue enunciado por el representante de la Armada Argentina a la Conferencia de CBMs, VL Horacio F. Reyser, en el U.S. Naval War College, en Newport, en mayo de 1995. Siendo tan fuerte la relación entre las marinas argentina y brasileña, el proceso de creación de confianza fue seguido por el fortalecimiento de la cooperación y amistad.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

ses puedan controlar el acceso a los pasajes australes de Sudamérica ofrece mayores oportunidades para el intercambio de información, ejercicios, y operaciones bilaterales.

La conflictiva situación en el área austral ha sido resuelta. Las responsabilidades compartidas producen desafíos y oportunidades; la cooperación entre unidades navales es una realidad. El Tratado de Paz y Amistad ha sido implementado, y buques de ambos países ejercitan los derechos que este garantiza a las unidades navales navegando en las aguas internas del otro país. Un paso posterior sería usar el área austral para ejercicios entre fuerzas combinadas, compuestas por buques y aeronaves de ambos países, mezclados en unidades de tarea operativas. Los escenarios deberían reflejar objetivos nacionales compartidos. La participación de Armadas de terceros países (como por ejemplo la U.S. Navy durante el UNITAS) podría ser considerada, ya sea para facilitar el proceso o como base para una expansión futura de la relación, después que las actividades bilaterales hayan consolidado la cooperación.

Los expertos navales vislumbran una demanda creciente para que las marinas regionales alcancen el grado de interoperabilidad necesario para realizar operaciones multinacionales. Las medidas propuestas en este artículo abarcan dos objetivos independientes: la creación de confianza, y el desarrollo de la capacidad para trabajar juntos. En las actividades navales del futuro será cada vez más necesario adoptar visiones compartidas y aproximaciones comunes a los problemas de preservar los recursos y lidiar con nuevas amenazas al Estado-nación. La capacidad de trabajar en operaciones combinadas es un factor multiplicador de fuerzas para cualquier país mediano.²² Si en las otras dimensiones de la relación (i.e., política y económica) la tendencia es hacia la integración, los militares finalmente la seguirán.

Lo que se propone aquí son formas de cambiar actitudes: pasos pequeños para modificar preconceptos en las mentes de los participantes —contribuciones pequeñas, no muy riesgosas, posibles de aceptar y llevar a cabo, pero útiles y constructivas. El objetivo está expresado en palabras estampadas en una pared del U.S. Naval War College (en un

²² Ver Juan Carlos Neves (CF, Armada Argentina), *Interoperability in Multinational Coalitions: Lessons from the Persian Gulf War*, en *Naval War College Review*, Winter 1995, pp. 50-62.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

pasadizo que conmemora guerras peleadas por fuerzas estadounidenses), palabras extraídas de la Constitución de la UNESCO: Ya que las guerras comienzan en las mentes de los hombres, es en las mentes de los hombres donde las defensas de la paz deben ser construidas.

En este artículo hemos examinado medidas de confianza mutua existentes y explorado algunas nuevas. Nuestro propósito ha sido actuar en consonancia con la idea de la UNESCO: es ciertamente "en las mentes" donde debemos trabajar para obtener los resultados deseados.

Existirá cierta resistencia a las CBMs propuestas. No sólo existe desconfianza remanente, también las organizaciones resisten intrínsecamente el cambio; generalmente encuentran difícil adaptarse a situaciones nuevas, poco conocidas. Sin embargo, con adecuado apoyo político y con la voluntad de continuar en el camino del entendimiento mutuo, la desconfianza y la inercia pueden ser superadas. Estableciendo las medidas que hemos discutido se provocarían cambios en las actitudes y en las organizaciones que posibiliten emprender mayores iniciativas.

Los próceres de Argentina y Chile dejaron de lado sus propias ambiciones y pelearon juntos por la libertad de sus ciudadanos y la independencia de sus países, expandiendo los vientos de libertad en el continente. Quizás es el momento de recordar las actitudes cooperativas en la historia de nuestras guerras de independencia, para enfrentar los desafíos del futuro.

Del conflicto a la cooperación: los mecanismos de concertación en la Seguridad del Cono Sur

Marcela Donadío*

América Latina ha sido escenario de numerosos —y frustrados— intentos de integración a lo largo de la historia. En ninguno de ellos, sin embargo, la seguridad tuvo el *status* de variable a contemplar, habiéndose delegado al sistema de seguridad interamericano la responsabilidad de operar sobre ella.

Una explicación puede encontrarse en el hecho de que las relaciones interamericanas históricamente se vieron afectadas por problemas que podemos considerar como no estrictamente de seguridad, tales como las pujas por la inserción económica en el sistema mundial, la problemática del desarrollo y las debilidades institucionales. Pero contradictoriamente, estos esfuerzos de integración coexistían con la observación de la realidad a través del prisma del conflicto entre los potenciales socios.

La seguridad no estaba incorporada a la dinámica política de la integración, sino que tenía su propia dinámica, a través de un organismo de seguridad —la OEA— y en el plano militar a través de la única alianza existente en América, el TIAR.

Con el mismo impulso con que nació la ONU, la Organización de los Estados Americanos fue creada en 1948 con la finalidad principal de afianzar la paz y la seguridad del continente y atender a la solución pacífica de las controversias. Sin embargo, la presencia de los Es-

* Licenciada en Ciencia Política. Profesora Adjunta de Metodología Política I (Ciencias Políticas - UCA). Profesora Asistente de la Cátedra Seguridad Internacional y Cooperación para la Paz (Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador). Candidato Master en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina. Directora Ejecutiva Base de Datos de SER en el 2000.

DEL CONFLICTO A LA COOPERACION

tados Unidos en el organismo ha dado a este una característica singular de distribución de poder y de capacidad del sistema. La asimetría respecto de América Latina ha caracterizado desde su creación la capacidad de acción de la OEA como organismo de seguridad. Más bien, la han conducido a una inoperatividad de hecho que ha desprestigiado su capacidad como referente del sistema interamericano.¹

La dinámica de la seguridad en la región encontró entonces su cauce, sumado a lo realizado en la OEA, a través de otros dos métodos:

- las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y los distintos países de América Latina, concretadas a través de acuerdos; y
- la acción de mecanismos de concertación, como por ejemplo el Grupo de Contadora en la crisis centroamericana de los '80, y el posterior Grupo Río.²

Por otra parte, la única alianza militar existente entre los países de América, el TIAR, careció en los hechos de legitimidad en la región como instrumento de seguridad. A su lado, fueron creciendo mecanismos *ad hoc* en función de los conflictos emergentes, adaptados tanto a la nueva realidad regional como con mayor cercanía a los intereses de los países latinoamericanos. Como en el caso de la OEA, la asimetría de poder y de intereses entre los miembros, y su inaplicabilidad durante la guerra de Malvinas, condujeron a su abandono como referente real de los intereses estratégicos de la región.

La aparición de mecanismos de concertación regional en América Latina respondió de esta manera a la búsqueda de la formación de instancias políticas que permitieran una mayor capacidad de acción y de gestión de crisis frente a los conflictos emergentes. En este proceso intervinieron diversas variables, como por ejemplo:

- la gran crisis de la deuda externa, que marcó para los '80 una inflexión en la tendencia a considerar la integración solamente en el plano económico;
- la insatisfacción con los componentes de seguridad del sistema —OEA y TIAR— como representantes de los intereses latinoamericanos

¹ Desde el Compromiso de Santiago, en 1991, en el cual se acordó iniciar un proceso de consulta acerca de la seguridad hemisférica, la OEA se encuentra trabajando activamente en su reformulación y en nuevos conceptos de seguridad.

² Tal fue el caso de la guerra entre Ecuador y Perú en 1995, en la cual la intervención más activa recayó sobre los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro.

DEL CONFLICTO A LA COOPERACIÓN

y el consecuente deseo de hallar una fórmula diferenciada de los intereses de los Estados Unidos;

- la guerra de Malvinas, que provocó el reconocimiento de la vulnerabilidad de la región; y

- la crisis centroamericana (Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador).

La concertación y la seguridad subregional

Los procesos de integración se han profundizado en este periodo de posguerra fría abriendo nuevas oportunidades de cooperación. Las delegaciones coincidieron en que dichos procesos han incrementado los beneficios mutuos. En tal sentido, las variadas formas de cooperación posibilitan la solución conjunta a problemas compartidos.

Este espíritu de cooperación, bilateral y multilateral, ha facilitado la superación de antiguas diferencias entre países de la región por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales.³

¿Cómo podemos leer, desde el Cono Sur de América y particularmente mirando al Mercosur, las alternativas de la seguridad en nuestra subregión, ubicados en el marco histórico contextual sumariamente descripto?

Hasta 1989, un sistema de integración que contemplara siquiera colateralmente el tema de la seguridad, aparecía como un escenario altamente improbable tanto en los ámbitos políticos y militares como académicos. El marco en que se desenvolvían las relaciones internacionales, particularmente entre Argentina, Brasil y Chile, se basaba en la vigencia del equilibrio de poder.⁴ El vecino constituía una hipóte-

³ II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. *Conclusiones Grupo I: Nuevas dimensiones de la seguridad internacional*. Bariloche, Argentina, 8 de octubre de 1996.

⁴ Ver Donadío, Marcela y Tibiletti, Luis. *El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur, en Balance estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO Chile, Santiago, Octubre de 1995, pp. 157-190. Allí se argumenta que: "El equilibrio de poder funcionaba como la herramienta de esta lógica de la confrontación, para garantizar la concreción de este modelo autónomo y diferenciado. El objetivo era limitar la capacidad de los otros Estados para alterar —principalmente por la vía militar— la propia historia, a través de la potenciación de las capacidades propias o del debilitamiento de las ajenas. Desde la geopolítica, en un juego de "suma cero", se construyeron dos ejes por los cuales circulaba la dinámica de este equilibrio: Buenos Aires/La Paz/Lima; y Brasilia/Asunción/Santiago, ejes cruzados que representaban la búsqueda de un equilibrio regional disfrazando las

DEL CONFLICTO A LA COOPERACIÓN

sis de conflicto, no un potencial socio.

Esta situación sufrió un abrupto cambio a partir de la caída del muro, pero principalmente con la profundización del fenómeno de la globalización y de las tendencias hacia la integración en bloques regionales. El Mercosur ha operado, en la práctica, como el principal instrumento para el abandono de la "lógica del conflicto" en el Cono Sur, abriendo camino progresiva pero firmemente hacia una "lógica de la cooperación".

No nos detendremos aquí en las diversas variables que intervienen en este proceso,⁵ sólo citar algunas de ellas como la percepción de intereses comunes a defender, la conciencia de la marginalidad estratégica de la subregión, los giros de política económica nacionales y la consecuente reestructuración de los aparatos de defensa, y las alternativas de la democratización (aparejando nuevos ambientes de relaciones cívico-militares).

La "solución conjunta a problemas compartidos" citada más arriba puede observarse, por ejemplo, enumerando algunos de los intereses comunes de la región en cuanto a la seguridad estratégica:

- resolución de disputas territoriales por vías pacíficas y eliminación de focos de tensión en la zona;
- participación en organismos internacionales, particularmente en temas de desarme y no proliferación y en misiones de paz, a fin de evitar el aislamiento;
- no introducción de armas nucleares;
- prevención de una carrera armamentista en la región;
- prevención de la militarización que puede surgir de la presencia de Estados ajenos a la zona (como el caso de Gran Bretaña);
- desaparición del colonialismo (Malvinas);
- preservación de las potencialidades comerciales, tales como los recursos pesqueros;
- preservación de los recursos naturales y del medio ambiente;
- defensa de las áreas de comunicación geográfica, tales como estrechos, canales y pasos, y de la libre circulación pacífica en los mares y océanos;
- garantía de su acceso a sus plataformas continentales y mares territoriales;

⁵ Para profundizar este análisis puede consultarse Donadío, Marcela, *Integración y defensa en el Cono Sur*, en *Ser en el 2000*, n° 8, Buenos Aires, 1995.

DEL CONFLICTO A LA COOPERACIÓN

- control de las vastas costas del Atlántico Sur, y de sus recursos actuales y potenciales, y su preservación como zona de paz;
- garantía de su acceso a las riquezas de la Antártida.

Si bien el Mercosur constituye hasta el momento una iniciativa integradora principalmente en materia económica y comercial,⁶ la dinámica de las relaciones en la subregión ha incluido *per se* la cooperación en materia de seguridad y defensa.⁷ Del mismo modo que en los esfuerzos integracionistas del pasado en otras subregiones de América, la seguridad no se incluyó como variable a considerar institucionalmente. Y, también como en el pasado, los mecanismos de concertación se han convertido en el camino más tran-

⁶ Aunque ya se ha estipulado su dimensión política. Ver *Declaración presidencial sobre la consulta y concertación política de los Estados Parte del Mercosur*, 17 de junio de 1997, continuación de la *Declaración sobre Diálogo Político de Poirero de los Fuertes*. Allí se dice que: "Convencidos que el desarrollo del proceso de integración y su profundización tiene una dimensión política creciente, que requiere acciones coordinadas y sistematizadas de las instituciones involucradas en este proceso, Deciden:

1º El Mecanismo de Consulta y Concertación Política del Mercosur buscará articular, en el ámbito de sus propósitos, las acciones necesarias para ampliar y sistematizar la cooperación política entre las Partes, entendida como aquella cooperación referida a todos los campos que no formen parte de la agenda económica y comercial de la integración."

⁷ Esto se produjo en sus inicios de manera cuasi informal (a través principalmente de un contacto más fluido entre las Cancillerías y entre las Fuerzas Armadas). Ver por ejemplo Castro Oliviera, Juan, *El proyecto defensivo del Mercosur*, en *El Cronista Comercial* del 22 de febrero de 1995. Allí se decía que "los gobiernos de los países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur) buscan la forma de que ese espacio económico integrado pueda convertirse, además, en un área para la defensa territorial de sus Estados. Especialistas militares y jefes de las fuerzas armadas mantienen contactos con sus pares extranjeros e intentan achicar, con actividades conjuntas, las distancias de la situación institucional por la que pasan las naciones en la relación político-militar. Sin duda, el impulso para poner de pie una estructura que solidifique la seguridad de toda la región no parece ser una empresa sencilla en estos tiempos en que aún resuenan los golpes de una guerra entre vecinos sudamericanos. Pero quienes siguen de cerca los proyectos de cooperación afirman que, por el momento, deben separarse dos planos temporales: lograr, en el largo plazo, la concreción de un sistema militar colectivo mientras se incrementan, en el corto plazo, las relaciones interfuerzas en la región y las medidas de confianza. Por estas últimas se entienden las visitas de miembros militares a los países en cuestión; la realización de cursos; ejercicios militares compartidos e intercambio de información".

En el Congreso argentino ya se observa la creciente atención de diputados y senadores hacia la inclusión de la temática de la seguridad en el tratamiento del tema Mer-

DEL CONFLICTO A LA COOPERACIÓN

sitado para abordar una cuestión que, al día de hoy, resulta espionosa para nuestros países.⁸

La Institucionalización de la concertación

Así como el estado actual de las relaciones multilaterales en el campo económico y en el político es altamente favorable a la cooperación, es necesario permitir el desarrollo de condiciones adecuadas para el crecimiento de las relaciones en el campo de la seguridad y la defensa que den sustento de credibilidad a la integración política y económica.⁹ Este proceso parece haberse iniciado, teniendo a Argentina como epicentro a partir de las relaciones bilaterales con Brasil y Chile.

El primer paso hacia la instrumentación de la concertación en el ámbito de la seguridad subregional fue dado por los gobiernos de Argentina y Brasil. Iniciaron este camino ya en 1986, aunque ceñido estrictamente al tema de la actividad nuclear, con la firma de acuerdos que constituyeron una avanzada medida de fomento de la confianza en la subregión. Asimismo el posterior acuerdo del 18 de julio de 1991 en materia de uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, ratificado por ambos Congresos, en el cual ambos Estados renunciaron también a realizar explosiones nucleares con fines pacíficos, abandonando una histórica posición a favor de ello.

La Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC) es el organismo encargado de verificar el cumplimiento de este acuerdo. Y profundizando la extensión política y de seguridad de este acuerdo, en diciembre de 1991 firmaron en Viena un acuerdo cuatripartito (Argentina, Brasil, ABACC y la Agencia Internacional de Energía Atómica), a fin de que los dos organismos se encarguen de verificar que las instalaciones existentes en cada uno de los dos países sean utilizadas con fines exclusivamente pacíficos (salvaguardias totales). La ratificación de Tlatelolco y la reciente adhesión de Brasil

cosur. Un ejemplo de ello es el proyecto de resolución presentado por los diputados Rico y Morello solicitando la creación de la Subcomisión para la Seguridad Estratégica Regional en el ámbito de la Comisión Bicameral de Mercosur (Expediente N°2186-D-97, 5 de enero de 1997).

⁸ Un camino —y obviamente una historia— diferente ha sido el de la integración europea, cuyo sistema de seguridad (la OTAN y la UE) nacieron antes que las estructuras políticas y económicas.

⁹ Nos referiremos particularmente a Argentina, Brasil y Chile.

DEL CONFLICTO A LA COOPERACION

al TNP no hicieron más que certificar esta tendencia hacia la creación de un espacio de paz en materia nuclear.

Pero curiosamente, una declarada intención política de constituir un marco general de concertación en materia de seguridad y defensa se profundizó en primer lugar entre Argentina y Chile. En 1995 ambos Gobiernos firmaron el *Memorándum de entendimiento entre la República Argentina y la República de Chile* para el fortalecimiento de la cooperación en materias de seguridad de interés mutuo¹⁰. El documento afirma que la “intensificación del entendimiento y la cooperación en materias de seguridad contribuirá significativamente a la cooperación entre ambos países”, y explicita la intención política del acuerdo al declararse “resueltos a fortalecer aún más la solidaridad y confianza mutuas, como factores fundamentales de los naturales anhelos de paz de los pueblos de la Argentina y Chile”.

Por este mecanismo de entendimiento se crea un Comité Permanente de Seguridad, cuyos objetivos principales son:

- “el fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa”;
- “una expedita y oportuna información de las maniobras militares que las partes acuerden sean notificadas previamente, incentivando la participación de observadores”; y
- “la promoción de una actividad académica que fortalezca la cooperación entre ambos países en materia de seguridad”.

Este mecanismo de coordinación y consulta continúa vigente al día de hoy, realizándose reuniones periódicas del Comité Permanente en ambos países, en las cuales se analiza la marcha de las relaciones bilaterales en materia de seguridad, sus avances y obstáculos.

En el caso de la relación bilateral Argentina-Brasil, la búsqueda del marco general de concertación puede situarse también a partir de 1995, por medio de encuentros entre las autoridades del campo de la defensa y de los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas. Estos inicios de institucionalización se vieron confirmados con la firma del *Memorándum de Entendimiento entre Argentina y Brasil de Consulta y Coordinación*, firmado en abril de 1997.

Del mismo tenor que el argentino-chileno respecto de sus consi-

¹⁰ Firmado el 8 de noviembre de 1995.

DEL CONFLICTO A LA COOPERACION

derandos, este acuerdo se basa en la coincidencia de que "conviene para la seguridad mutua el establecimiento de un sistema efectivo de cooperación, comunicación y coordinación entre las Fuerzas Armadas de ambos Estados". Establece un Mecanismo Permanente de Consulta, cuyo objetivo será "el examen, la evaluación, la implementación y el seguimiento de las cuestiones de defensa y seguridad internacional de mutuo interés". Este párrafo merece especial atención, pues puede convertirse en el germen de una coordinación a nivel de política exterior de seguridad, lo cual constituiría un impacto verdaderamente notable en la historia de las relaciones bilaterales.

El mayor impacto que estos mecanismos obtienen está dado no tanto por su nivel de resolución —inexistente—, como por la interrelación política que provocan, que podrá en el futuro derivarse en líneas de acción presidencial y parlamentaria. Favorecen la comunicación "hacia el exterior" (entre los distintos países), pero también "hacia el interior" al relacionar a funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa —ministerios militares en el caso brasileño— miembros de las Fuerzas Armadas y círculos académicos.

Se produce así a nivel dirigenal una mayor disposición a la cooperación, o en una hipótesis de mínima se instala una instancia intermedia en la escalada de conflicto en caso de desentendimientos, generando asimismo a nivel de burocracia estatal un continuo trabajo alrededor del tema y un mayor conocimiento del área. Constituyen todos estos aspectos positivos de la concertación, que institucionalizan las relaciones en seguridad y defensa entre nuestros países.

Hemos observado así como, a través de la creación de mecanismos de consulta y coordinación, los dos principales socios del Mercosur y el potencial próximo, han sentado las bases para la evaluación y discusión de los asuntos que conciernen a la seguridad de la subregión, así como a la desactivación de hipótesis de conflicto mediante la construcción de confianza¹¹.

De esta manera, el Mercosur avanza en la construcción de la seguridad subregional, de una forma primaria adaptada a la realidad política y social de sus Estados miembros. Si el objetivo de máxima de un esquema integrativo es la constitución de un sistema de seguridad (que puede hasta llegar a adoptar un sistema de defensa común, o una

¹¹ Uruguay se encuentra trabajando para la firma de un mecanismo similar con Argentina.

DEL CONFLICTO A LA COOPERACION

alianza militar como en el caso europeo), puede decirse que el Cono Sur resta un largo camino en ese sentido. Pero si se observa la historia de la integración en América Latina, la adopción de mecanismos de concertación puede ser vista como un eficaz primer paso, abordado con el realismo de países que, de cara al siglo XXI, no desean ver frustrados sus intentos de abandonar políticas aislacionistas.

Conclusiones: Confianza mutua, percepciones de amenaza y explicitaciones políticas

Este trabajo no ha pretendido ser un exhaustivo análisis de todas las variables involucradas en el proceso de la integración y defensa en el Cono Sur¹². Sí presentar la alternativa de la concertación política como forma eficaz de lograr una institucionalización futura mayor.

Pero sin duda que, hasta aquí, hemos dejado deliberadamente a un costado la interrelación entre las formas de concertación político-institucionales y las respuestas de la sociedad civil, que poseen también su dinámica. ¿Son estos acuerdos entre los representantes gubernamentales avalados por el conjunto de la sociedad nacional? Hablar a nivel político de una mayor concertación en materia de seguridad y defensa entre viejos enemigos, ¿implica que en nuestros países se encuentran dadas las condiciones para seguir avanzando en este camino?

Existen dos conceptos, en el campo de la seguridad, utilizados para atender a estas preguntas, cuyo correcto entendimiento por parte de los gobiernos puede acortar el camino entre la lógica del conflicto y la lógica de la cooperación. Nos referimos a la confianza mutua, y a las percepciones de amenaza.

La construcción de confianza ha sido por ejemplo uno de los ejes de la labor de la OEA en los últimos años en materia de seguridad hemisférica, a través del impulso a la adopción de medidas de confianza mutua, concepto que se refiere a medidas cuyo objeto es contribuir a promover la confianza y relaciones estables entre los Estados en materia de seguridad, así como facilitar reducción de armamentos

¹² Existe abundante material al respecto. Véase la interrelación de variables en Donadio, Marcela, *Política de defensa y misiones de las Fuerzas Armadas Argentina y el Cono Sur*. Informe elevado al CONICET, Buenos Aires, julio de 1995. También los Simposios de Estados Mayores Conjuntos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que se realizan anualmente; en 1997 tuvo un capítulo especialmente dedicado al tema.

DEL CONFLICTO A LA COOPERACION

y desarme. El 7 de junio de 1996, la Asamblea General resolvió "instar a los Estados miembros a que apoyen y realicen seminarios, cursos y estudios sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad y políticas de promoción de la confianza".¹³

Un concepto relacionado a la construcción de confianza es el de percepciones de amenaza, que alude a un elemento subjetivo de las relaciones entre los Estados: qué intenciones se adjudican a las acciones, cómo se analizan los sucesos en él acaecidos, son materia de interpretación que no responde en la mayoría de los casos a una objetivación de la realidad. Sin embargo, los escasos estudios sobre el tema sí coinciden en afirmar que, aunque las percepciones sean ciertas o no, sus consecuencias sí lo son.

Lawrence LeShan, psicólogo clínico del ejército de los Estados Unidos, dedicó su libro *La psicología de la guerra. Un estudio de su mística y su locura* a analizar lo que llama "desplazamiento de la percepción", aludiendo con este concepto al desplazamiento de percibir la realidad de una forma común —"sensorial"—, a una manera nueva y distinta —"mítica"— en la que "los imperativos de la acción que se desprenden de ella son muy diferentes". Dice Le Shan: "Si queremos comprender qué es lo que ocurre, debemos examinar no sólo las matanzas y la voluntad de matar propia de los tiempos de guerra, sino también cómo esas matanzas y esa voluntad son parte integral de una 'realidad' particular, y ver cómo esta funciona. La realidad mítica y la realidad sensorial son estructuralmente distintas".¹⁴ De aquí se desprende la necesidad de integrar la acción de quienes ayudan a formar las percepciones en la sociedad: educadores, periodistas, etc.

Para tener entidad, una amenaza debe ser percibida y creída. Los Estados estructuran sus acciones en función de las amenazas percibidas, y abundan los casos de la historia en los cuales parece evidente al observador que la amenaza en realidad no existía como tal. Pero basta con que un Estado crea en la existencia de la amenaza, y ejecute acciones tendientes a neutralizarla, para que se convierta en innecesaria la discusión acerca de su subjetividad u objetividad: ya se encuentra presente.

¹³ AG/RES 1409, 7 de junio de 1996, punto 8.

¹⁴ Le Shan, Lawrence, *La psicología de la guerra. Un estudio de su mística y su locura*. Editorial Andrés Bello, 1992, pág. 52.

DEL CONFLICTO A LA COOPERACIÓN

Si se toma en cuenta el caso de la relación entre Argentina y Chile, puede ejemplificarse el concepto. La sanción de la ley de servicio militar voluntario en Argentina fue analizada por Chile como una nueva muestra del deseo argentino de contar con fuerzas armadas altamente profesionalizadas, lo cual representa para Chile una seria amenaza. Sin embargo, para Argentina, en realidad fueron los hechos y consecuencias del "caso Carrasco" los que condujeron a una rápida sanción de la ley de voluntariado. Del mismo modo pueden observarse las declaraciones de un ex Jefe de Estado Mayor de la Armada Argentina en 1996, cuando estimó como una hipótesis de conflicto que las Fuerzas Armadas chilenas invadieran Argentina para defender los intereses de las empresas chilenas que operan en el área energética argentina. Del otro lado de los Andes, al consultárseles sobre ello, explicaron detalladamente la imposibilidad de que Chile mantuviera ningún tipo de fuerza de invasión por un período que se extendiera más allá de unos días, por carecer de equipamiento y hombres para ello.

De esta manera, se observa que a pesar de la creciente cooperación en materia económica y comercial, y de los esfuerzos realizados a nivel de política exterior de seguridad,¹⁵ se mantienen hipótesis de conflicto. Si el proceso de integración supone el crecimiento de la confianza y la credibilidad entre los países, la existencia de percepciones de amenaza resulta contradictoria con dicho proceso.

En los últimos años, y de manera bilateral, Argentina, Brasil y Chile han avanzado particularmente en la construcción de confianza a partir de manifestar la voluntad de implementación de medidas de confianza mutua. Este proceso debe ser acompañado por el estudio y acción sobre las causas generadoras de desconfianza que, como plantea Augusto Varas, están "entrelazadas con antecedentes históricos de orden reivindicativo, político, étnico, etc. (...) en torno a estas causas suelen tejerse 'mitos' que se transmiten a las pobla-

¹⁵ Ver por ejemplo las coincidencias en el espíritu de la formulación de las políticas de defensa nacionales. Para el caso de Brasil, *Política da Defesa Nacional*, 1996; Chile, Perez Yoma, Edmundo, *Los desafíos de seguridad y defensa en el Cono Sur*, exposición del 4 de enero de 1997, y *Defensa Nacional: resultados y desafíos*, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO Chile, año 12, n° 1, enero-marzo 1997. Para el caso argentino, ver *Directiva para la realización del Planeamiento Militar conjunto*, Buenos Aires, 2 de octubre de 1996.

¹⁶ Varas, Augusto, *Las medidas de confianza mutua en la América Latina de la pos-*

DEL CONFLICTO A LA COOPERACIÓN

ciones a través de generaciones".¹⁶

Esto implica integrar los caminos que recorren los diversos sectores de la sociedad con el nivel de las decisiones políticas ejecutivas. Educadores, periodistas, público, miembros de las Fuerzas Armadas, funcionarios estatales y parlamentarios, son parte también de este proceso de construcción de confianza en marcha.

El éxito de las nuevas formas de concertación política y el camino futuro de la integración de la seguridad en el Cono Sur, dependerá en gran medida de lograr una mayor inserción de las iniciativas de los poderes ejecutivos nacionales en la dinámica política y social de nuestros países. Debe lograrse la conjunción entre concertación política y confianza mutua. Así, será posible observar el día en que nuestros pueblos hagan verdaderamente suyas las palabras de este editorial, que se refiere en particular a Argentina y Chile:

"A uno y otro lado de la cordillera la relación entre los dos países es percibida cada vez más como un desafío abierto hacia la integración y el desarrollo compartido y no como una cadena de viejos litigios. Los dos pueblos saben, hoy más que nunca, que no los unen sólo los ecos de la historia sino también los horizontes del futuro".¹⁷

Guerra Fría, en Medidas de Confianza Mutua en América Latina. FLACSO Chile - The Stimson Center - SER en el 2000, Santiago, 1994, págs. 23-30.

Otra referencia puede ser la siguiente: "En muchos casos, la información inadecuada es la base del prejuizgamiento y la percepción equivocada de las intenciones políticas y militares entre los Estados. Al desarrollar su estrategia de seguridad nacional, las naciones deben analizar tanto los elementos subjetivos como los objetivos de cualquier amenaza que perciben. La amenaza subjetiva estará influenciada por la historia, la experiencia y la interpretación de la realidad por los medios, por los políticos y por los militares. El elemento objetivo de la percepción de amenaza tomará en cuenta las capacidades militares (...) la interpretación de acciones pasadas y las declaraciones de intenciones y motivaciones de los otros Estados." OEA. Reunión de expertos en Medidas de fomento de la Confianza y la Seguridad. *Presentation of the Government of Canada on agenda items*, Buenos Aires, marzo de 1994, pág. 19.

¹⁷ *La Nación*, 16 de enero de 1996.

Los debates acerca de la geoestrategia y la geoeconomía internacional en la post Guerra Fría: el factor regional

Fabián C. Calle*

Las citas —reiteradas a lo largo de la década del '90— con respecto a los denominados “Estados emergentes” como centros de atracción de los flujos de capitales y las inversiones extranjeras o las presiones de la activa “política exterior económica” de los Estados Unidos, se ven complementadas por análisis que están comenzando a reflejar la necesidad que tendría este país (y sus aliados occidentales) de asumir la importancia que para la estabilidad internacional (tanto en el plano de la “baja” como en la “alta” política) asumen ciertas potencias regionales o subregionales. Frente a ello, este trabajo intentará reflejar parte de este ascendente debate, así como los ejemplos que a nivel latinoamericano sean útiles para adentrarnos a la problemática mencionada. La revisión de algunas de las características centrales del Mercosur (tanto en sus aspectos económicos como políticos), así como algunas reflexiones acerca del debate a nivel hemisférico en el campo de la seguridad serán los instrumentos utilizados.

En este sentido, se enumeran países como Brasil, México, Argelia, Egipto, Turquía, India e Indonesia. En el caso específico del Brasil, el mismo es visto como el “país clave” en Sudamérica, calificada como la zona más dinámica para los negocios norteamericanos en la próxima década. El Brasil, por lo tanto, sería una pieza fundamental para lograr progresos en la integración y en la estabilidad regional y continental. Todo ello haría a los Estados Unidos un país “sensible” a lo que pasaría en el principal socio del Mercosur (Chase, Hill, y Kennedy; 1996).

* Licenciado en Ciencias Políticas (UBA). Master en Relaciones Internacionales (FLACSO). Becario Post Doctoral (FLACSO - Conicet). Profesor Adjunto (UBA) y miembro del Instituto de Seguridad y Estrategia del CARI.

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEOESTRATEGIA...

Para Fuller y Arquilla una de las características centrales del actual —y futuro— contexto internacional está dada por el ascenso de potencias regionales que buscan mayores márgenes de autonomía con respecto a los Estados Unidos y las instituciones internacionales. Ello generaría una política internacional crecientemente regionalizada, tanto en materia económica como en el campo de la seguridad. Entre los países señalados por estos autores figuran el Brasil, China, Irán, Indonesia y Argentina (o sea dos de los principales socios del Mercosur). Este proceso existente a nivel global debería ser abordado desde una visión “geopolítica”, y no sólo geoeconómica. Por último, y al momento de hacer una revisión de los escenarios regionales a futuro, el área sudamericana —y más concretamente el Cono Sur— es vista como una de las pocas en donde no tenderían a imperar lógicas de “equilibrio de poder” o juegos de suma cero (Fuller y Arquilla; 1996).

Una revisión de los debates sobre el rol de las potencias regionales en la post Guerra Fría

Al momento de realizar una reevaluación del significado de la “disuasión” en la post Guerra Fría, han tomado fuerza las convocatorias orientadas a enfatizar la necesidad que los Estados Unidos (y sus aliados) tiendan a realizar un estudio de “caso por caso” y de “región por región”, así como argumentar a favor del mayor rol que tendrían las armas convencionales de última generación (Allan, 1994). Ello se ve complementado por la convicción que las tensiones regionales y conflictos intraestatales pasarán a ocupar un rol central en la problemática de la seguridad internacional. Lo que motivaría a los Estados Unidos a otorgar una mayor importancia a las coaliciones, cuestionar en cierta medida la utilidad de la tradicional visión del “actor racional”, no limitar la idea de disuasión a amenazas militares así como no limitar todo al campo de lo punitivo. En este sentido la relación de la última superpotencia con algunas potencias regionales tendería (y debería) a estar signada por lógicas más cercanas al *cooperative engagement*, admitiendo las limitaciones que presentarían universalizar políticas de contención tradicional o lógicas de suma cero.

Frente a este escenario, toma fuerza el concepto de *dynamic deterrence*, el cual estaría caracterizado por: reducir el nivel de bajas civiles, focalizar los ataques en las élites del régimen enemigo, alentar un concepto más ofensivo que el de “disuasión convencional” y estar

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEOESTRATEGIA...

dotado de fuerzas creíbles y con rápida capacidad de proyección. Dado que la fosilización de las amenazas estaría crecientemente relacionada a cuestiones regionales, las armas convencionales inteligentes, la mejora en los sistemas de información, comunicaciones y transporte pasarían a ser los pilares de la disuasión. Este mismo naciente debate advierte que los rivales regionales de los Estados Unidos podrían asumir tácticas y estrategias no tan "directas" como la invasión de Irak a Kuwait, prefiriendo políticas graduales y no a primera vista provocativas, así como otras de naturaleza violenta: acciones guerrilleras, terrorismo, amenazas al medio ambiente o el mismo desarrollo de armas de destrucción masiva.

Ayoob, al realizar un balance de algunas de las características que compartirían las potencias emergentes en el contexto de la post Guerra Fría, enfatiza que tanto Brasil como China y la India presentan fuertes debilidades a nivel del *soft power*, o sea en el campo de la legitimidad política, integración económica y social, así como estabilidad macroeconómica (Ayoob; 1995). El avanzar en estos campos se constituiría en instrumento básico, más aún en momentos en donde estos recursos de poder tienen una vital importancia frente al impacto que los mayores flujos de conocimiento e información —así como mejores grados de transparencia y previsibilidad— tienen sobre el desarrollo de los países.

Londregan y Poole, al momento de establecer la relación que existiría entre el grado de desarrollo y el ascenso de la democracia, llegan a la conclusión de que no es totalmente marginal el efecto que los mayores ingresos ejercen en el camino hacia mayores grados de libertad política (Londregan - Poole, 1996). Si bien admiten que se deben hacer estudios de caso por caso, y que esta afirmación no tiene la misma fuerza al momento de abordar países fuera de la zona de la OCDE y ex colonias británicas. Ello motivaría que las visiones centradas en la expansión de la "democracia y el mercado" deben ser entendidas como desprovista de linealidad y generalidad.

En términos de Haggard, la política exterior de los Estados Unidos en los '90 presentaría un mayor reconocimiento del rol y la cuantía de las instituciones internacionales y los procesos de integración a nivel regional y subregional (Haggard, 1995). En este sentido el autor tiende a asumir que parte sustancial de estas experiencias de integración serían "compatibles" con el libre comercio y la

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEOESTRATEGIA...

cooperación multilateral. El Mercosur es visto como uno de los ejemplos más destacados de procesos "compatibles" y con capacidad de ejecución de políticas. El Mercosur se estaría potenciando rápidamente, constituyéndose en un verdadero "reto" (si bien no irremediablemente confrontativo) al NAFTA, pudiendo llegar a disputar el "núcleo" de la integración hemisférica.

El hecho de que los Estados Unidos le de actualmente a sus exportaciones una gran importancia, dados sus efectos virtuosos sobre el sostenimiento de niveles de actividad económica, así como trabajos más estables y mejor remunerados, hacen que este "reto" adquiera importancia, *vis a vis* las proyecciones que señalan a América Latina como la zona más dinámica para las exportaciones norteamericanas a lo largo de la próxima década.

Para Cohen una de las realidades más evidentes del período de la post Guerra Fría está dada por la condición de que tienen los Estados Unidos, aun en el campo económico. Ello lleva a que casi ningún país o grupo de países esté dispuesto a confrontar abierta y constantemente con Washington, incluyendo a Japón y la Unión Europea. Ello se sustenta en la sólida postura que presenta la potencia del Norte a nivel interestatal. El interrogante que se plantea Cohen es si esta solidez es la misma frente a las tendencias del mercado internacional, llegando finalmente a una respuesta negativa. Por ello, el sentimiento de "vulnerabilidad" económica que presentan los Estados Unidos en las últimas décadas vendría desde los cimientos de su relación con el mercado internacional.

Frente a esta realidad, no cabría esperar el "desenganche" o aislamiento dado que la globalización y la interdependencia la haría extremadamente costosa, quedando en cambio un *mix* de unilateralismo y multilateralismo, de coerción y compromiso. En el contexto mencionado previamente se enmarcaría el proceso de acercamiento a los países americanos, tanto sea mediante los mecanismos previstos por la Cumbre de Miami de 1994 y el 4 + 1 con el Mercosur. Este último es visto por Cohen como uno de los más relevantes, y en condiciones de compensar el peso del NAFTA a nivel continental y ayudar a los Estados Unidos en su relación con Europa y Japón (Cohen, 1995).

En un trabajo preparado por el ex Subsecretario de Comercio de la administración Clinton, se afirma que a partir de los '90 Estados Unidos no "subordina" lo económico a lo estratégico, al tiempo que se re-

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEUESTRATEGIA...

serva el derecho de actuar de manera unilateral para lograr desmontar esquemas de sean contrarios al libre mercado. Según Garten los Estados Unidos parten de asumir que países como Brasil, China y Canadá tienen y tendrán agresivas políticas de exportaciones (Garten, 1995).

Para Freedman, los Estados Unidos en los '90 enfatizan las agendas ligadas al comercio y su relación en el campo económico y de seguridad con los espacios de integración existentes a nivel subregional (Freedman, 1995). Ello genera que este país esté predispuesto a buscar lógicas de compromiso (un *mix* de cooperación y presión, de unilateralismo y multilateralismo) con potencias regionales y con esquemas de integración del tipo del Mercosur.

En este sentido, Utogawa argumenta que en el presente y futuro será central comprender la relevancia que adquieren los países y agendas del "Sur" para la seguridad "Norte-Norte". A ello se sumaría la cuantía de prestar atención al *feedback* que existe entre las denominadas "nuevas amenazas" (migraciones, medio ambiente, etc.) y de ellas con los conflictos clásicos o interestatales, sin olvidar su vinculación o impacto en agendas económicas en un mundo que registra un incremento sostenido de la interdependencia (Utogawa, 1995).

Hoffmann nos advierte que los '90 harán más evidente la ausencia (y la necesidad) de un esquema teórico y práctico para hacer frente al caos que motivan temas como la influencia de los flujos de capitales en las economías domésticas, las tensiones entre las tendencias a la globalización y al aislamiento, la problemática del narcotráfico, el medio ambiente, la explosión demográfica, la tensión entre la defensa de los derechos humanos y el control de guerras civiles con el principio de la no intervención en asuntos internos de los Estados, etc. (Hoffmann, 1996).

El mismo autor, en *In Defense of Mother Teresa* ha enfatizado sobre el riesgo de marginar o descartar la presencia de valores frente a los intereses nacionales autoevidentes (Hoffmann, 1996). Ello se constituiría en una falacia y una división simplista entre intereses y valores, o entre baja y alta política. La importancia de no caer en estos *clichés* se haría más importante en el actual contexto internacional, en donde se debería prestar más atención a las crisis domésticas (tanto políticas, militares como económicas) en "Estados débiles", dado que su desintegración descontrolada podría afectar importantes agendas estratégicas y económicas.

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEOESTRATEGIA...

Para Hoffmann, estamos en un mundo post-Wesphaliano en donde las sociedades y las economías son más interdependientes y globalizadas. Tal hecho haría disfuncional y poco realista centrar la atención básicamente en el campo del equilibrio de poder militar, siendo necesario recordar que no todas las crisis tienen la misma importancia, que la asistencia humanitaria y económica no funciona en todas las ocasiones y que se debe actuar con fuerza y rapidez. En este escenario internacional el "trabajo social" (o sea asistencia humanitaria y económica) debería ser visto como un instrumento prioritario y pragmático, tanto sea de manera bilateral como multilateral. Por último, advierte que se debe ir más allá de la visión realista clásica, y que aferrarnos unívocamente a lo "tradicional" sólo generará más desorden, caos y miseria, dado que la pasividad sólo generaría tiranos y Estados débiles, procesos que tarde o temprano afectarían a los "indiferentes" del mundo democrático y desarrollado.

Miller, en su estudio sobre los límites de la cooperación y el conflicto entre los grandes poderes a lo largo de los últimos dos siglos, argumenta sobre la necesidad de realizar análisis de primera y segunda imágenes, así como otorgarle relevancia a la variable "tipo de régimen político", y a las creencias de los líderes. Ello estaría motivado por las anomalías que se presentarían en el caso que se intentara hacer análisis exclusivamente centrado en la tercera imagen o en teoría de los juegos. Por su parte, Miller señala que la bipolaridad alentaría actitudes más prudentes (*vis a vis* el multipolarismo) y cuidadosas en el campo estratégico-militar, tendencia que se habría visto reflejada a lo largo de la Guerra Fría. Durante la misma, en momentos de aguda crisis se tendía a encontrar espacios de consulta y cooperación entre las superpotencias, al tiempo que la élite política de ambos Estados asumía el control de la situación mientras reducían la influencia de las Fuerzas Armadas y el aparato burocrático. Esta cooperación se expresó en diversas crisis regionales y en el caso de Berlín (Miller, 1992).

No obstante, y teniendo en cuenta la creciente importancia que en las últimas décadas se le ha otorgado a la "seguridad económica", a las "amenazas no convencionales" (por ejemplo el medio ambiente, las migraciones, el narcotráfico, la proliferación de armas convencionales y livianas), la problemática de los "Estados débiles" y "democracias de baja intensidad", cabría reflexionar hasta qué punto la lógica

bipolar tendía a potenciar comportamientos prudentes y responsables en el largo plazo en estos "nuevos" temas de agenda. Cabría en este sentido, y a modo de ejemplo, remarcar la baja relevancia que los Estados Unidos le otorga a la "salud económica", tal como lo indica Gilpin al momento de abordar el período iniciado en la década del '60 (Gilpin, 1987), llegando a la "década de la burbuja" (tal como se le denomina en Japón) en los '80. A ello podríamos sumar un interrogante sobre la dudosa posibilidad de que el sistema económico internacional de fines de los '90 pudiera convivir con desequilibrios macroeconómicos existentes en la década pasada en algunos de los hoy denominados "países emergentes".

Para Stremlau, la agenda referida a la seguridad internacional se ha trasladado en las últimas décadas desde el plano interestatal al plano intraestatal. Un balance de los conflictos existentes en 1992 nos mostraría que el 90 por ciento de las víctimas se han dado en este último tipo de escenarios, así como 29 de las 30 acciones militares más importantes (Stremlau, 1995). El descontrol social o económico de los "Estados débiles" y de los "emergentes" podrían desestabilizar agendas sensibles en el campo estratégico y económico de los países desarrollados. La prevención se ve complejizada por el hecho que las amenazas derivadas del actual contexto internacional son crecientemente difusas, y no están ligadas fundamentalmente al campo militar. Frente a estos escenarios el rol de las Fuerzas de Paz de la ONU, la cooperación internacional en materia de seguridad, así como el fomento de la democracia y los derechos humanos, se constituyen en la nueva cara del realismo y la prudencia.

En términos de Stremlau, los Estados Unidos observan con atención a los "diez grandes países emergentes", tanto por la dimensión presente y futura de sus mercados como por ser potenciales fuentes de inestabilidad internacional. De ese listado de diez países, dos se localizan en el Cono Sur (Argentina y Brasil). Para Washington, así como para otras potencias occidentales, será trascendental la consulta y cooperación con estos Estados en las Operaciones de Paz de la ONU o en acciones de prevención de conflictos en otras regiones.

Para Lieber los años '90 harían más evidentes la difusión de poder hacia potencias regionales, las cuales estarían en condiciones de ganar creciente margen de autonomía. En términos generales Lieber afirma que si bien el fin de la Guerra Fría crearía mayores espacios pa-

ra la paz y la cooperación en algunas regiones y más violencia e inestabilidad en otras, se inclina por indicar que existirán más conflictos regionales que en el pasado. Agrega que Hoffmann cree que los conflictos regionales, tanto a nivel endógeno como exógeno a los Estados, aumentarán en las próximas décadas (Lieber, 1993). Frente a este escenario destaca la importancia que tiene valorizar algunas premisas del realismo político dada la importancia que tiene (y tendrá) la preservación de las capacidades nacionales, las políticas de alianza, la prudencia y la autoayuda, al tiempo que se desconfía de la posibilidad de delegar la seguridad en organismos o regímenes internacionales, sin que ello implique descalificar o no alentar un mayor rol de estos regímenes e instituciones, mientras que retoma los argumentos de Nye cuando el mismo advirtió que la visión realista de las relaciones internacionales no es suficiente para comprender el mundo post 1989, dado que se estaría entrando en un periodo post-Westphaliano.

Notas acerca de los debates de seguridad en el Hemisferio Occidental: más allá del economicismo

En el marco del proceso de consulta e integración que inspiraron la Cumbre de Miami en 1994, el campo de la Defensa y la Seguridad Hemisférica están adquiriendo un renovado y creciente protagonismo, proceso se acentuaría más aún en el futuro mediano. Una de las más peligrosas simplificaciones que podría derivarse del actual contexto internacional, estaría dada por la creencia que el ascenso en importancia de las agendas económicas y comerciales, así como la difusión de las prácticas democráticas y políticas de mercado, marginan de manera lineal y homogénea a las cuestiones relacionadas a la Defensa y Seguridad.

En este sentido cabe recordar la interacción entre las particularidades que revisten los contextos socioeconómicos y políticos de cada latinoamericano, así como la acentuación del proceso de integración a nivel subregional, la difusión del terrorismo y el narcotráfico. A ello se suman las "ventanas de oportunidad y riesgo" que la revalorización del concepto de las Operaciones de Paz de la ONU y la profunda transformación y readaptación que están registrando las estructuras de seguridad y políticas a nivel internacional (Ej: OTAN, OSCE, ASEAN, etc.).

El debate acerca del campo de la Defensa y Seguridad en los '90

parte de la premisa de no ver a la autoayuda y a la cooperación como elementos incompatibles. Se trataría en cambio, de ver a la interacción entre las mismas como una adaptación a un sistema internacional en donde se hace evidente para algunas regiones del mundo (como América Latina) la necesidad de la cooperación con el objeto de preservar la soberanía, admitiendo la necesidad de convivir y actuar entre lo diverso, asimétrico y complejo. Partiendo de ver a la misma como la capacidad del Estado de potenciar el desarrollo y bienestar material y moral de sus ciudadanos, operando y manipulando los múltiples canales y agendas derivadas de los procesos de interdependencia.

Uno de los principales argumentos que están generando los debates acerca de las cuestiones de la Defensa y la Seguridad es la necesidad de reconocer que en algunas regiones del mundo —entre ellas el Continente Americano— el bilateralismo y procesos menos institucionalizados e intrusivos que en Europa están en condiciones de generar espacios concretos para la consolidación de un espacio de seguridad cooperativa. Lo dicho no implica, tal como en su momento argumentamos, abandonar las prácticas multilaterales o subregionales, pero sí la necesidad de reconocer la convivencia de estas prácticas y ver a la autodefensa y el compromiso como lógicas no necesariamente antitéticas.

Al mismo tiempo, la idea de balance de poder sigue preservando un papel central en este tipo de procesos —si bien requiere su complejización— de la mano de la conformación de la “masa crítica de poder” que pueden generar ciertos procesos de integración en el plano subregional (por ejemplo, el Mercosur). Así como la adhesión de los países del área a regímenes internacionales, la presencia de procesos democráticos con sus respectivas etapas de maduración, la condición de país “emergente” (con sus efecto “dominó” en caso de crisis económica o bélica).

A su vez, partimos de reconocer los pasos dados por el Brasil a lo largo de los últimos años con el objeto lograr un nuevo tipo de “relaciones preferenciales” con los Estados Unidos, hecho reflejado en la compra del sistema SIVAM para el Amazonas, medio centenar de tanques, la aprobación de la Ley de Patentes, el ingreso al MTCR y Tlatelolco y la búsqueda de un rol más activo en la ONU (incluyendo las Operaciones de Paz). A ello cabría agregar la reciente y ascendente interacción entre sus empresas dedicadas a la producción para la defensa (si

hien racionalizadas) con sus pares occidentales, con el objeto de avanzar en el campo de las comunicaciones, computación, electrónica y armas convencionales de mediana y alta tecnología (si bien no sensibles).

El ascendente y trabajoso nuevo consenso de política exterior que se está conformando en el Brasil se caracteriza por los puntos de contacto entre los partidarios de las líneas más "autonomistas" o más "alineadas" con respecto a los Estados Unidos. Entre algunos de los aspectos relevantes de este "ascendente consenso brasileño" sobresalen el evitar actitudes confrontativas con los Estados Unidos y la importancia de consolidar la relación con la Argentina y el Mercosur.

Los fundamentos del nuevo y trabajoso consenso brasileño otorgaría a la Argentina las bases para avanzar en una agenda que entable una relación dialéctica entre la conformación de una masa crítica de poder subregional (Mercosur) y un clima de cooperación con los Estados Unidos. Esto permitiría la convivencia de algunas lógicas unilaterales por parte de nuestro país y del mismo Brasil, tanto sean en un sentido de mayor o menor acercamiento a los Estados Unidos en algunos de los temas de agenda.

El incremento jerárquico de los temas de Seguridad y Defensa en el Mercosur, es parte inevitable de los procesos que motivan la "politización" de este esquema de integración. Por "politización" se entiende la multiplicación de actores y canales, o sea el avance hacia etapas de integración más profundas, amplias y complejas. Tal hecho no implicaría la necesidad de conformar instituciones supranacionales fuertes o abandonar los mecanismos flexibles que actualmente tiene nuestra experiencia subregional.

Una revisión de los debates que actualmente se da en los Estados Unidos, OTAN y ONU, pondría en evidencia la presencia de "ventanas de oportunidad" para lógicas como las indicadas, que deberían ser exploradas de manera bilateral por la Argentina y en el ámbito de la Cumbre Hemisféricas. Los espacios de consulta y cooperación que está conformando el "espíritu de Miami" se caracterizan por sus altos niveles de "flexibilidad" e "informalidad". Los progresos en el campo de las consultas Hemisféricas en el área de la Seguridad estarían sujetas a esa misma modalidad, que tal como veremos es compatible con la que se está aplicando en algunas agendas transatlánticas.

Los propios funcionarios del área de Defensa de los Estados Uni-

dos a lo largo de los últimos años han señalado que alguna de las experiencias y patrones de interacción que se están pensando para Europa del Este y el Mediterráneo serían aplicables a América Latina, región en donde existen países que han mostrado un activo rol en las Fuerzas de Paz de la ONU (como la Argentina), y otros que se han propuesto incrementarla (Brasil).

Si bien hasta el momento, y especialmente a partir de 1990, se han hechos numerosas referencias y análisis del "aspecto económico" de estos Estados emergentes, poco se ha profundizado sobre su influencia y rol en el campo de la seguridad internacional, que ha tendido a ser vista como un ámbito hegemonizado por las potencias del Consejo de Seguridad y de la ONU.

Deberíamos partir de recordar que al momento de proyectar escenarios de conflicto para las próximas décadas se nota una ascendente referencia a crisis de baja, mediana y alta intensidad en zonas "fuera del área de la OTAN". Frente a las cuales Bruselas se muestra cautelosa, selectiva, pero predispuesta a avanzar en el estudio de una más fluida, flexible y formal interacción con las Operaciones de Paz de la ONU (tanto es sus aspectos militares, económicos, políticos y humanitarios), así como con los regímenes de control de armamentos y agencias especializadas en temas del medio ambiente.

El proyecto de la Asociación para la Paz (APP), se ha constituido en el "consenso mínimo" al que han llegado los países de la OTAN para encarar la incorporación selectiva algunos de los ex miembros del Pacto de Varsovia. Sus características son no "militaristas": la existencia de regímenes democráticos, un elevado control civil sobre las Fuerzas Armadas, la ausencia de transferencias de armas o tecnología sofisticada, la necesidad de transparencia presupuestaria y el campo de las exportaciones e importaciones de armas y la ausencia de una estrategia de rápida compatibilización de los sistemas de comunicaciones de material bélico.

Otro de los instrumentos básicos que se debaten actualmente en la OTAN son las *Combined Joint Task Forces* (CJTF). El concepto existente tras la CJTF es la posibilidad de conformar un Comando que pueda operar con la ausencia de algunos de los Aliados de la OTAN y con otros Estados no miembros de la alianza atlántica, tanto en acciones de aire, como de mar y tierra.

Uno de los motivos por el cual la Cumbre de la OTAN de enero de

1994 propuso desarrollar esta idea, fue la eventual confluencia entre el deseo de actuar de algunos países extra-OTAN con algunos intra-OTAN, sin obligar a un rol activo por parte de todos los miembros de la Alianza. Ello se aplicaría tanto a operaciones de *peacekeeping* como en acciones militares fuera de área.

El concepto que más se repite al momento de hablar de la CJTF es la posibilidad y la necesidad de avanzar hacia un mecanismo de fuerzas "separables pero no separadas" con las fuerzas de la OTAN. Ello implicaría la posibilidad de conformar alianzas ad hoc entre integrantes y no integrantes de la Alianza.

Uno de los puntos a subrayar en este debate es el peso que está adquiriendo el "factor europeo" de este debate, dado que la Unión Europea lo ve como un elemento que en el mediano y largo plazo podría articular la proyección de fuerzas europeas (y/o medios no solamente militares) a zonas de conflicto fuera del Viejo Continente. La mayoría de los analistas concuerdan que la CJTF una mayor flexibilidad a la ascendente "identidad Europea de Defensa". O sea al momento de plantear como objetivo de mediano plazo de la política exterior y de defensa de Argentina un "aprovechamiento" de estas "ventanas de oportunidad", no se debe olvidar el peso que en la misma asumirá la UE y más concretamente la Unión Europea Occidental (UEO), y el rol interactivo que se plantea con la ONU, en especial en el campo de las Operación de Paz.

En la investigación llevada a cabo por R. Russell acerca de los elementos centrales del diseño de política exterior de la administración Clinton, resalta la subsistencia de un marcado apego al núcleo duro del paradigma internacionalista, con fuertes bases en la escuela realista y en la institucionalista. Entre los ejemplos en este sentido se destacan: el activismo y el pragmatismo, el estudio caso por caso de las acciones, el interés en la extensión de las democracias y el mercado, el control de la proliferación (todo ello sin repudiar la negociación con países "no democráticos" que sean claves para la seguridad nacional) el rechazo a las cruzadas ideológicas y culturales y la compatibilización entre capacidades y objetivos, así poseer tener recursos bélicos para ganar dos guerras regionales a la vez. A ello se suma la importancia otorgada al fortalecimiento de los regimenes internacionales, el multilateralismo y la acción de las organizaciones no gubernamentales, pero preservando la capacidad de acción unilateral, todo

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEOESTRATEGIA...

ello interactuando con el ascenso jerárquico de los temas económicos, sociales y comerciales (Russell, 1994).

En artículos como *Democratization and War*, Mansfield y Snyder, enfatizan la necesidad de efectuar una revisión parcial del principio idealista que versa que "las democracias no guerrean entre sí", dado que un análisis estadístico demostraría que las "democracias inestables o en transición" presentan una tasa de involucramiento en conflictos bélicos sustancialmente mayores que las democracias estables, y aun que los regímenes autoritarios estables (Mansfield y Snyder, 1995).

Estas tesis motivaron a los autores a advertir que, si bien la estrategia de "extensión de la democracia y del mercado" de la administración Clinton es acertada en el largo plazo, en el corto y mediano plazo se debe estar alerta frente a las elevadas posibilidades de choques armados en diversas regiones, incluyendo zonas de relevancia estratégica. Una de las particularidades señalada por esta investigación es la condición de excepción que presenta la América Latina de los años '80 y '90 con respecto a la interacción entre transición democrática y guerra (con la tradicional salvedad de Perú y Ecuador, autogolpe de 1992 mediante). Cabría recordar que América Latina en general y el Cono Sur en particular fue en su momento (en las décadas previas a la ola democratizadora de los '80) una excepción al tipo ideal de "las no democracias guerrean entre sí".

Para Thompson una atenuación de las disputas hegemónicas a niveles subregionales facilitan el ascenso de democracias y sus políticas exteriores más inclinadas a la desvalorización del uso de la fuerza así como más orientadas a la integración (Thompson, 1996). El Cono Sur de América Latina, y las dinámicas políticas y estratégicas registradas entre la Argentina y Brasil en 1979, y más concretamente a partir de mediados de la década del '80, podrían ser un ejemplo del lo señalado por Thompson. La segunda mitad de los años '90 estaría en condiciones de constituirse en un momento relevante en el camino hacia un salto cualitativo en las relaciones bilaterales en el campo de la seguridad, luego de los pasos dados en materia de desactivación de hipótesis de conflicto bilaterales, no proliferación e interacción económica a lo largo de los pasados diecisiete años.

En términos de Hirst, a lo largo de las últimas dos décadas se ha acentuado la interdependencia asimétrica entre los países del Cono Sur y los Estados Unidos. Ello se ha visto complementado en los '90

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEOESTRATEGIA...

por una profundización de lógicas "unilateralistas" por parte de Washington en el campo comercial, patentes y operaciones de restitución de la democracia, si bien los resultados no tienden a ser semejantes en todas las agendas (Hirst, 1995). Esta realidad acentuaría la búsqueda por parte de la Argentina y del Brasil de una lógica de integración y compromiso con el objeto de incrementar recursos de poder *vis a vis* el mercado internacional y las principales potencias internacionales.

El ex Comandante en Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, B. MacCaffrey, y actual zar de la lucha contra el narcotráfico, en una exposición pública realizada en 1995 afirmó que la máximas prioridades de su país son: la reducción de las tensiones interestatales en los países de la región, la consolidación de la democracia, la difusión del comercio y la lucha contra el narcotráfico. Como ejemplo de la importancia que tiene la región para la seguridad económica norteamericana indicó que países como Brasil en 1995 tenían más comercio con los Estados Unidos que China Continental (MacCaffrey, B; 1995).

MacCaffrey resaltó el hecho que en América Latina se han atenuado en forma sustancial las disputas hegemónicas subregionales al tiempo que es una zona que no presenta grandes riesgos de carreras armamentistas y desarrollos de tecnología no convencional. A su vez subrayó que esta es una de las zonas con menor densidad de armamento militar en el mundo, argumentando que toda la región tiene menos tanques que los existentes en los arsenales de Irak y Corea del Norte. No obstante advirtió que la violencia social, el narcotráfico y la inequidad son temas de ascendente interés para los planificadores de seguridad de los Estados Unidos hacia el área. En este sentido agregó que el Comando Sur está mutando su tradicional hipótesis de conflicto convencional bilateral por una que le dé una mayor importancia a estrategias multilaterales, tanto sea mediante Operaciones de Paz, asistencia humanitaria o control del tráfico de drogas.

Al momento de abordar algunas de las características centrales de las nuevas formas que están adquiriendo los debates sobre seguridad internacional, Nye y Omens afirman que la información se convierte de manera creciente en instrumento central en un mundo cambiante. En el actual contexto global, si bien los choques armados tendrían menores oportunidades de escalar a niveles generalizados, estarían en condiciones de influir de manera sustancial en otras agendas (económicas o sociales) y zonas.

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEOESTRATEGIA...

Por todo ello, la obtención, procesamiento y socialización de informaciones con los tradicionales y nuevos aliados está llamado a ser un factor central, más aún frente a amenazas como el terrorismo, las mafias, el tráfico de drogas, la proliferación de armas no convencionales y el deterioro del medio ambiente. Por último, Nye afirma que esquemas como la Cumbre de Ministros de Defensa que se están realizando en los últimos años a nivel del Hemisferio Americano o la Asociación para la Paz con los países de Europa del Este son un ejemplo de esquemas de consulta en gran medida informales, de bajo costo y generadores de sustanciales flujos de información (Nye y Omens, 1996).

El Mercosur como ejemplo del debate sobre regionalismo y geoeconomía

Bouzas nos advierte que desde el punto de vista productivo la globalización se está articulando básicamente mediante los espacios de integración subregionales, siendo el Mercosur uno de sus ejemplos más importantes y viables. La conformación de "regionalismos abiertos" de esta naturaleza tienden a interactuar de manera no confrontativa con las prácticas multilaterales previstas por la Ronda Uruguay del GATT e instrumentos como la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como con procesos de complementación económica de más largo plazo del tipo de los debatidos en la Cumbre de Miami de 1994. No obstante, regímenes como el Mercosur tienen por delante una compleja y variada agenda interna, así como con países vecinos de la subregión (Bouzas, 1995).

Una de las principales limitaciones detectadas por Bouzas al momento de proyectar la creciente "politización" del Mercosur, es la carencia de múltiples y robustos instrumentos de resolución de conflictos, por lo cual sus Estados deben ser cuidadosos en no aumentar excesivamente la agenda externa, o sea la relación a corto y mediano plazo con la Unión Europea y el NAFTA.

El hecho que estos dos esquemas de integración tengan agendas igualmente variadas y complejas en plazos medianos, le otorgarían el tiempo que requieren los países del Mercosur para asentar las bases del equilibrio inestable que implica un emprendimiento de esta magnitud.

En términos de Bouzas, la Argentina y el Brasil deberían avanzar hacia mayores grados de información mutua y transparencia en el manejo macroeconómico, así como una mayor interacción con orga-

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEUESTRATEGIA...

nismos internacionales de crédito. Todo lo dicho demostraría la necesidad de crear instituciones flexibles y no burocratizadas, que si bien respeten la prioridad otorgada por Brasilia y Buenos Aires a desalentar instituciones supranacionales burocratizadas, vayan acompañando el proceso de "politización", con su multiplicación de actores, intereses y canales.

En la visión de Simon y Kaufman sobresale la necesidad que tendría el Mercosur de aprender la importancia de los mecanismos institucionales (y en el plano de las percepciones y expectativas) que permitan la adopción de políticas flexibles y con múltiples velocidades, tal como lo demuestra el caso de la Union Europea. Tal hecho adquiere una central importancia si tomamos en cuenta que la integración subregional en el Cono Sur es desapareja y dinámica, así como caracterizada por un fuerte peso de las relaciones bilaterales entre la Argentina y el Brasil (Simon y Kaufman Purcell, 1995)

Ello motiva que una de las claves para la sustentabilidad del proyecto de integración esté dada por la estabilidad económica y política en ambos países. La prudencia y firmeza con que avancen sus procesos de reforma estructural serían claves en la tarea de atemperar la presencia de asimetrías, tanto en el plano productivo como en el de sus políticas exteriores.

Si bien en diversas ocasiones se menciona la proliferación de esquemas de integración económica a escala subregional en regiones como América Latina, así como en otras zonas, cabría aclarar que el Mercosur integra el breve listado de emprendimiento vistos con capacidad de madurar y adquirir dinámicas que escapen a meras visiones voluntaristas. Este valor agregado no deja de tener otra cara de la moneda, o sea la inevitable multiplicación de agendas, actores y canales de comunicación dentro del Mercosur y entre este y el sistema internacional. A este fenómeno se lo suele denominar "politización", momento en donde los procesos de integración se ven obligados a desarrollar mecanismos de mediación, consulta y ejecución de políticas no ligados, como en el principio, a una pequeña élite política-burocrática.

La "politización" podría ser vista como el momento en que la integración comienza a abandonar una etapa *shallow*, para ser un tema de agenda de sectores políticos, económicos y sociales, tanto a nivel público, como empresarial o en las denominadas Organizaciones

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEOESTRATEGIA...

No Gubernamentales (ONG). Esta dinámica no necesariamente debería ser vista como sinónimo de crisis del esquema de integración, pero tampoco como el comienzo de un proceso lineal y homogéneo de progreso del mismo. Frente a este escenario de "equilibrio inestable", la capacidad de desarrollar canales de información, conocimiento y consulta adquieren una importancia aún mayor que en el pasado, no siendo necesario el desarrollo de poderosas y burocratizadas instituciones supranacionales.

Iniciativas como el Mercosur se constituyen en verdaderos potenciadores de revisiones y ampliación de algunos de los esquemas teóricos conceptuales existentes en el campo del estudio de los procesos de integración. La corriente teórica neo-funcionalista de fines de los '50 (autores como Haas) enfatizaba, tomando como base el caso de Europa del Oeste, la viabilidad de este tipo de experiencias en zonas donde convivían países desarrollados, con sistemas políticos democráticos ("poliárquicos") y con una cierta simetría en el PBI *per capita*. Procesos capitaneados por élites políticas y burocráticas que comprendieran que el interés nacional no estaba ya ligado linealmente a la autoayuda y a las políticas de poder (Nye, 1994).

Si hemos dicho que el Mercosur es un ejemplo provocativo para las reflexiones y teorías que se han efectuado en relación a los procesos de integración, es por el hecho de que la solidez y continuidad que ha demostrado esta iniciativa se da entre países no plenamente desarrollados.

A ello se suma el hecho que se da entre países que no presentan una sustancial simetría entre sus PBI *per capita*. Por todo lo dicho, cabría argumentar sobre la posibilidad de avanzar en lo que definiremos como "neofuncionalismo periférico". Al momento de hacer mención a ello nos referimos a la posibilidad de que procesos de Integración y "regionalismo abierto" como es el caso del Mercosur no estén caracterizados por el desarrollo mediato de fuertes y burocratizadas instituciones supranacionales, sino por el hecho de prestar una mayor atención a la potenciación y consolidación (si bien no de manera homogénea y lineal) de las instituciones, normas y reglas compartidas dentro de los mismos Estados, o sea el fortalecimiento de las prácticas democráticas y una mayor fortaleza de los actores sociales y de la sociedad civil.

En el caso del Cono Sur, el proceso de integración subregional podría ser visto en una relación dialéctica con el proceso de consolida-

ción democrática y estabilización económica de los países que lo integran. Ello motivaría que la mayor atención no debería estar centrada en potenciales instituciones o regímenes supranacionales sino en la influencia que la integración ejerce sobre las instituciones nacionales. La consolidación democrática se erigiría en una condición que colaboraría con el desarrollo de actores más informados y capacitados acerca de los procesos políticos, económicos y sociales que genera esta experiencia subregional, así como mayores grados de previsibilidad y transparencia en el manejo de las cuestiones nacionales e internacionales del país.

Al hacer uso del término dialéctico nos referimos a la compleja interacción que se da entre la construcción institucional y normativa a nivel endógeno y la evolución del esquema de integración. Para lo que hemos definido como "neofuncionalismo periférico", la "politización" del proceso de integración no debería ser visto como un escenario catastrofista, sino como la natural multiplicación de actores, canales de comunicación e intereses. Dinámica que podría no ser necesariamente ligada a visiones erosionadoras de los mecanismos institucionalizados de manejo de estos procesos, sino en los términos dialécticos antes indicados. En países como los ubicados en el Cono Sur, la consolidación democrática, la maduración de reglas y normas compartidas —así como el desarrollo de instituciones y mayores grados de transparencia y previsibilidad— tendrían en el "regionalismo abierto" un *partner*.

Una de las características básicas del "regionalismo abierto", y especial en el caso de una unión aduanera como el Mercosur, es la existencia de esquemas de negociación con terceros países o bloques bajo el esquema 4 + 1. Ello motiva que a los esfuerzos de compatibilización que obliga la pérdida de una "política comercial unilateral" (instrumento básico, y más aún en momento de ascenso de la agenda económica en el plano internacional), se suma la necesidad de lograr espacios de consenso llegado el momento de encarar estas negociaciones con terceros. En el caso del Mercosur se hace evidente su condición de "polo de atracción" a nivel sudamericano, habiendo logrado avances sustanciales con Chile y Bolivia, al tiempo de estar prevista una progresiva ronda de negociaciones con el Pacto Andino.

La debilidad y falta de ejecutividad que presentan otras experiencias de integración en ésta región se constituyen en un reto y una

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEOESTRATEGIA...

oportunidad para el Mercosur, el cual se ve forzado a hacer convivir complejas y múltiples negociaciones dentro del mismo con los esquemas de negociación de los países vecinos. En este sentido, las sustanciales heterogeneidades y diferencias estructurales que existen entre los países sudamericanos fueron vistos tradicionalmente como factores que harían imposible esquemas de auténtica integración. No obstante, los esquemas de integración han dado un salto cualitativo a este impedimento, sin que ello implique una visión ingenua o simplista, o artificialmente homogeneizadora. La década del '90, con su carga de políticas de ajuste económico, privatizaciones, desregulaciones, la voluntad integracionista y políticas exteriores prudentes, motivó la proliferación de argumentos que no remarcaban adecuadamente las diferencias estructurales indicadas.

Esquemas como el Mercosur, tanto en su núcleo duro como en sus nuevos socios, asumen estas diferentes particularidades nacionales, no viéndolas como muros insuperables, pero sí como realidades que obligan un estudio caso por caso, desagregado y detallado de los acuerdos, en donde el conocimiento técnico debe convivir con peso específico con la voluntad política de los actores. Por ello, si bien los procesos de integración como el Mercosur no deberían ser vistos como instrumentos mágicos para la superación de estas diferencias estructurales, sí podrían ser abordados como un esquema que de manera gradual y no lineal hacen compatibles estas diferencias sin eliminarlas, sino haciendo posible un cierto marco normativo, político y económico en donde estas particularidades conviven y pueden generar esquemas en donde los juegos de suma positiva y absoluta tengan mayor protagonismo que los juegos de suma cero y autoayuda.

Ruggie, al reflexionar sobre los procesos de interdependencia compleja, hace uso del término "reciprocidad difusa", el cual sería útil para abordar un proceso como el Mercosur así como su relación con otros espacios de integración (por ejemplo, el NAFTA y la Unión Europea). Con ello hace referencia a un conjunto de procesos, agendas y percepciones que tienden a conformar un cambio cualitativo *vis a vis* los patrones de "equilibrio de poder" propios del pensamiento realista de las relaciones internacionales. En este escenario la atención se orienta a los "rendimientos a largo plazo" evitando privilegiar lógicas de "pago y contrapago" lineal (Ruggie, 1993) o tradicionales visiones de "autoayuda".

Por lo tanto, cabe intentar percibir al Mercosur como un concepto ampliado y actualizado de la "autoayuda". Una "autoayuda ampliada", dado que los "regionalismos abiertos" se transforman en un instrumento básico en los intentos de inserción de países como la Argentina en el sistema internacional.

Conclusiones

Una de las tendencias básicas en el último lustro en materia de seguridad internacional está dada por el hecho de que la casi totalidad de los enfrentamientos armados se dan a nivel endógeno de los Estados (o de los que fueran Estados). Tanto sea por motivos étnicos como religiosos, económicos o recursos naturales. Esto hace que las visiones sobre seguridad tiendan a remarcar a la soberanía de los Estados situados en la "zona de paz" (OCDE - G-7) como caracterizada por una "soberanía operacional" (o sea orientada a manipular los múltiples procesos derivados de situaciones de interdependencia compleja) en un clima donde imperan la desjerarquización del uso de la fuerza, la multiplicación de canales de comunicación y actores y la no fungibilidad lineal del poder militar en económico y -del económico en militar-. En tanto que en las "zonas de guerra" también se pone más atención en los conflictos endógenos y no básicamente en los interestatales.

Estos fenómenos desplazan del "centro de la escena" a los denominados *weapon states* o "Estados villanos", que despertaron tanta atención en los inicios del denominado Nuevo Orden Mundial de la post Guerra Fría. Ello provoca que ganen creciente espacio en el análisis las mafias, clanes, tribus, empresas, que por razones étnicas, religiosas, narcotráfico, recursos naturales, tráfico de armas, etc., entran en conflictos "neo-feudales" con grupos estatales y no estatales. Lo expresado no implica que parte de estos grupos no estén ligados directa o indirectamente a organizaciones e intereses de importantes Estados o empresas o grupos de interés radicados en los países desarrollados y más ligados a los procesos de interdependencia compleja.

Lo indicado genera que esté descendiendo en cierta medida la preocupación por choques armados a nivel interestatal, tanto en el centro como en la periferia. Si bien ello se ve complementado por una mayor incertidumbre acerca de los efectos que estos conflictos "neo-feudales" puedan generar en algunos casos situaciones de tensión en

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEOESTRATEGIA...

zonas o agendas estratégicas o claves. Por su parte, no habría que generalizar a estos grupos o mafias como agentes desestabilizadores o "anti-occidentales" o "anti-mercado", dado que en algunos casos actúan en sintonía con esos intereses transnacionales públicos, o privados.

El tema de los "Estados débiles" o la "desestructuración de Estados", así como el mayor protagonismo que le cabría a las potencias regionales, han motivado el ascenso de argumentos que convocan a comprender la relevancia de hacer análisis "caso por caso" de este tipo de conflictos. Ello motivaría que se requiera pensar y desarrollar instrumentos y políticas flexibles, tanto de naturaleza unilateral o multilateral. Tanto sea bajo la forma de *peace operations*, ataques preventivos, operaciones negras o encubiertas, asistencia humanitaria, sanciones económicas, políticas de equilibrio de poder y estrategias de "dejar hacer" a las fuerzas en conflicto.

Este tipo de conclusiones hacen que el debate sobre el tema de la soberanía y el rol de las potencias regionales sean factores centrales en las próximas décadas, tanto en el campo de las relaciones económicas, financieras y sociales entre los países de la "zona de paz" como al momento de enfrentar escenarios de crisis en regiones situadas fuera de esta zona.

Otros de los aspectos que sobresalen al momento de explorar el debate sobre el rol de las potencias regionales estaría dado por la cuestión de la "calidad" de las democracias, y no sólo por los aspectos cuantitativos de la "tercera ola democrática" iniciada en 1974. La importancia de lo cualitativo, la importancia de mayores grados de transparencia, institucionalización, control horizontal (o división de poderes, equidad, etc., se deriva no sólo de valoraciones morales sino por la tendencia a mayores grados de incertidumbre en el campo estratégico-militar y económico de estos "regímenes mixtos" o "democracias de baja intensidad". Esta preocupación tendería a desplazar el centro de la escena que ocuparon los *weapon states* o *rogue states* a fines de la década pasada y comienzos de esta.

El ascenso del debate antes mencionado interactúa con la asignación de una mayor relevancia a los análisis "caso por caso", que tienden a evitar generalizaciones. Por último, tenderían a ganar espacio los estudios más propensos a ponderar el rol que en diversas crisis y conflictos "neo-medievales" de la post Guerra Fría tienen la manipu-

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEUESTRATEGIA...

lación y/o disputas de poder entre élites por intereses económicos y políticos contrapuestos, *vis a vis* las mutaciones y necesarias readaptaciones (o resistencias) que la aceleración de la globalización económica y el fin del conflicto bipolar ejerce sobre los actores del sistema internacional. Esta pugna de intereses materiales concretos ha sido en algunos casos marginada por análisis que tendían a focalizar exclusivamente en cuestiones étnicas o religiosas.

Frente a este escenario, procesos como el Mercosur se constituyen en un ejemplo de la ascendente importancia que el regionalismo asume en el campo económico, al tiempo que ganan espacio las visiones que tienden a comprender este esquema de integración desde una perspectiva más amplia y compleja. Nos referimos con ello tanto al tema de la "politización" antes mencionada, como a la masa crítica de poder que en las relaciones internacionales presentes y futuras representa el Mercosur. La breve revisión realizada acerca de algunas de las dinámicas recientes en este proceso de integración en el Cono Sur son un reflejo de las oportunidades se derivan del mismo, pero asimismo de los retos y lo intrincado de su futura evolución.

Paradójicamente, una región pacífica en el plano interestatal como lo es América Latina —escenario protagónico de la denominada "tercera ola democrática" y del desmantelamiento de los modelos dirigistas en lo económico, así como de experiencias como el NAFTA (o sea México) y el Mercosur— debería ser vista desde otra de las perspectivas que van ganando fuerza en la teoría de las relaciones internacionales y en la economía. Nos referimos concretamente a la mayor preocupación por la inequidad socioeconómica, la calidad de las democracias, el ascenso del narcotráfico y la violencia social y la debilidad de las instituciones y de las sociedades civiles.

El hecho de que América Latina se sitúe como la región con mayor disparidad en la distribución de la riqueza así como la baja calidad institucional de algunas de sus democracias harían necesario el empleo de un arco más amplio de argumentos teóricos, evitando reduccionismos económicos como los que pudieron imperar a comienzos de la presente década. En el caso contrario se comprobaría de manera traumática la compleja interacción —pero interacción al fin— que existe entre el plano político, el socioeconómico y el estratégico.

La proliferación de llamados en la disciplina de las relaciones internacionales a prestar una mayor atención a la cuestión regional y a

LOS DEBATES ACERCA DE LA GEOESTRATEGIA...

fomentar estudios más particularizados, que tomen en cuenta variables de "alta y baja política" abren un amplio campo de estudio que tiende a dejar lentamente atrás el manto de simplificación y generalización que permitía la Guerra Fría.

Bibliografía.

- Allan, Ch; *Extended conventional deterrence: in from the cold war and out of the nuclear fire?*, en *The Washington Quarterly*, Summer, 1994, USA.
- Ayoob, M; *The Third World Security Predicament: state making, regional conflict and international system*, 1995, USA.
- Bouzas, Roberto; *La Agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto plazo y mediano plazo*, noviembre 1995, FLACSO, Argentina.
- Cohen, Benjamin; *Gulliver or Lilliputian? The United States in the world economy today*, Paper presentado en el Workshop organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. de la Argentina, 4 de Diciembre de 1995, Buenos Aires.
- Chase, Robert, Hill, Emily and Kennedy, Paul; *Pivotal States and US Strategy*, en *Foreign Affairs*, Jan/Feb 1996, USA.
- Freedman, Lawrence; *US security policy after the cold war*, en Taylor, T. and Sato, S; *Future sources of global conflicts*, Royal Institute of International Affairs, 1995, UK.
- Fuller, G. and Arquilla, J; *The Intractable Problem of Regional Powers*, Orbis, Fall 1996, USA.
- Garten, Jeffrey; *Is America Abandoning Multilateral Trade?*, en *Foreign Policy*, Nov-Dec, 1995, Vol. 74, Nr. 6, USA.
- Gilpin, Robert; *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, 1987, USA.
- Haggard, Stephen; *Foreign Economic Policy Toward East Asia and Latin America*, Paper presentado en el Workshop organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. de la Argentina, 4 de Diciembre de 1995, Buenos Aires.
- Hirst, Mónica; *Strategic coercion, democracy and free markets in Latin America*, FLACSO, September 1995, Buenos Aires, Argentina.
- Hoffmann, Stanley; *La crisis del internacionalismo liberal*, en *Archivos del Presente*, N° 3, Verano 1995-1996, Argentina.

- Hoffmann, Stanley; *In Defense of Mother Teresa*, en *Foreign Affairs*, Vol. 75, Nº 2, March/April 1996, USA.
- Lieber, R; *Existencial realism after the cold war*, en *The Washington Quarterly*, Winter 1993, USA.
- Londregan, J. and Poole, K; *Does high income promote democracy?*, en *World Politics*, Oct. 1996, USA.
- MacCaffrey, Barry; (Comandante el Jefe del Southern Command) ante el House Security Committee, March 8, 1995, USA.
- MacCalla, Robert; *NATO's persistence after the cold war*, en *International Organization*, 50, 3, Summer 1996, USA.
- Mansfield, Edward & Snyder, Jack; *Democratization and War*, en *Foreign Affairs*, May/June 1995, Vol. 74, USA.
- Miller, B; *Explorating great power cooperation in conflict management*, en *World Politics*, 45, Oct. 1992, USA.
- Nye, Joseph; *Comparing Common Markets: a revised neo-functional model*, en Korato Chwillm, F. and Mansfield, E; *International Organization*, Harper Collins College, 1994, USA.
- Nye, Joseph and Omens, A; *America's Information Edge*, en *Foreign Affairs*, Vol. 75, Nº 2, March-April, 1996, USA.
- Ruggie, John; *Multilateralism: The anatomy of a institution*, en Ruggie; *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*, Columbia University Press, 1993, USA.
- Russell, Roberto; *La política exterior de Bill Clinton y América Latina: de la contención a la extensión de la democracia y los mercados*. Documentos de Trabajo de FLACSO, Mayo 1994, Argentina.
- Simon, F. and Kaufman Purcell, S, *The impact of regional integration on European - Latin American Relations*, en *Europe and Latin America in the world economy*, ed. by Kaufman Prucell S., and Simon, F, Lynne Reinner Publisher, 1995, USA.
- Stremlau, John; *Antidote to Anarchy*, en *The Washington Quarterly*, Winter 1995, USA
- Thompson, William; *Democracy and Peace: putting the car before the horse*, en *International Organization*, Winter 1996, USA.
- Utogawa, R; *Unconventional security, threats: an economist's view*, en Taylor, T. and Sato, S; *Future sources of global conflicts*, Royal Institute of International Affairs, 1995, UK.

La integración hemisférica, ¿antesala hacia el tercer milenio?

Víctor Tellería*

La propuesta y su autor: El ALCA y Bush

"Debemos aprovechar la perceptible tendencia hacia el mercado libre, y adoptar como objetivo final el establecimiento de un sistema de libre comercio que vincule a todos los países de las Américas: los del Norte, el Centro y el Sur. Esperamos con interés el día en que las Américas no sólo sean el primer hemisferio completamente democrático, sino en que todos seamos socios iguales en una zona de libre comercio que se extienda desde el puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego".

Si tenemos en cuenta la complejidad que todavía encierra entre nosotros la concreción del Mercosur, pensar en una propuesta similar pero de mayores alcances, como es la de liberar el comercio a nivel continental exceptuándolo de la aplicación de todo tipo de ataduras, tanto arancelarias como no arancelarias, lo primero que pensamos es que se trata de una idea tan ambiciosa como alejada de la realidad, como si se tratara de una idea escapada de algún cuento.

El párrafo en cuestión corresponde a la denominada "Iniciativa para las Américas", y no pertenece a la autoría de Gabriel García Márquez ni a la de Alejo Carpentier, sino que su autor es el entonces presidente de los Estados Unidos de América, George Bush. Esta fue presentada en sociedad el 27 de junio de 1990 y por ella se pretende arribar a una zona de libre comercio para el año 2005, a través de lo que ha dado en llamarse la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La aparición de la misma no es accidental. Ya durante los años '90, la administración estadounidense demostró cierta preocupación por poner mayor énfasis en el desarrollo de ciertas iniciativas que llevaran a un mayor entendimiento y acercamiento con los países de la región,

* Licenciado en Ciencias Políticas, especialización en Relaciones Internacionales (UCA). Profesor de Política Comercial Exterior (Ciencias Políticas - UCA). Profesor de la Fundación Banco de Boston. Funcionario de la Subsecretaría de Comercio Exterior (Ministerio de Economía).

quedando disimulada y atenuada la aplicación de los mecanismos de represalia previstos en su propia legislación comercial que se aplicaban y que aún hoy subsisten.

En honor a la verdad, debe reconocerse que este acercamiento, más que por una identidad afectiva, estuvo incentivado por el ambiente de incertidumbre reinante en aquella época, ante los riesgos de que no se concretase exitosamente la Ronda para un acuerdo comercial global, lo que abriría la puerta para la llegada de conflictos comerciales entre bloques económicos. Esa situación hizo que el país del Norte emplease como herramienta de alternativa, "lo que desde el principio ha sido el plan contingente de los Estados Unidos frente a un eventual fracaso de la Ronda Uruguay: la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales"¹. A esa época se remonta, por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), suscripto juntamente con Canadá y México en diciembre de 1992, con el fin de eliminar en una plazo de quine años todas las barreras al comercio.

El ex-presidente Bush, al mismo tiempo, era consciente de lo casi inalcanzable de su propuesta, al afirmar que "algunos países no están preparados para dar el gran paso dramático hacia un acuerdo de libre comercio. Por ello, estamos dispuestos a negociar con cualquier país interesado de la región acuerdos bilaterales preliminares para abrir los mercados y llegar a relaciones comerciales más estrechas"².

Pero prosiguiendo con la analogía literaria, parecería que el ex-primer mandatario buscaba crear un universo propio, un mundo independiente y paralelo que, mientras revela el lado oculto de la realidad, incluye elementos maravillosos. Ya Carpentier había advertido que América es una "crónica de lo real maravilloso", al existir en ella múltiples mitologías a la espera de alguien que las narre.

La Iniciativa Bush parece como escapada de esta categoría que encierra lo real maravilloso, en donde lo propuesto se presenta como insólito. La condición de real-maravilloso reside en su novedad y en la admiración que provoca. Por momentos, este consigue, quizás sin proponérselo, hacer convivir lo real con lo mágico.

¹ SELA, *La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos*. Secretaría Permanente del SELA. Caracas, abril de 1991.

² OEA-CECON, *Boletín Comercial. Información comentada sobre acontecimientos de inte-*

Mientras su antecesor, Ronald Reagan, había sido elegido con un mandato preciso, basado en el fortalecimiento de la estructura defensiva y la materialización de una reforma económica; su compañero de fórmula llegó a la presidencia en momentos en que el país parecía no exigir importantes cambios. Esto hace resaltar aún más su invitación a todos los hermanos hemisféricos para sellar una alianza haciendo hincapié en lo comercial, entre otros temas.

Su sucesor, Bill Clinton, que al comienzo se presentó como algo inexperto en materia internacional, habiendo empezado su mandato generando cierta desconfianza (rodeado de liberales algo ingenuos y etiquetados de neoaislacionistas), luego no sólo tomará la idea de Bush, sino que buscará profundizarla y ampliarla. Un punto de partida podría ser el NAFTA que, al expandirse, terminaría cubriendo finalmente todo el continente americano, lo que provocaría el asombro y la desorientación de aquellos que habían visto en el joven presidente la inclinación hacia los temas relacionados con la política doméstica.

“En contraste con la reacción entusiasta generada en América Latina por la Iniciativa Bush, el anuncio de la Casa Blanca provocó muy poca atención en los Estados Unidos. Las organizaciones laborales se pronunciaron en contra de la misma, y aun los que acogieron la propuesta, encontraron puntos débiles en ella”³. Lo cierto es que el interés despertado estaba doblemente justificado. “En primer lugar, porque la Iniciativa propone acciones en tres áreas claves para el desarrollo de los países de la región, a saber: la deuda externa, el fomento de la inversión y el fortalecimiento de las relaciones comerciales”⁴. Y en segundo lugar, según algunos observadores, porque una propuesta de esa naturaleza, a nivel hemisférico, podía significar el punto de partida de cambios en los lineamientos de la política económica internacional de los Estados Unidos.

Para estos últimos, la Iniciativa no debía traducirse en una estrategia que respondiera a un proyecto unilateral de los Estados Unidos, sino que como “Asociación requiere del diálogo, la consulta y la negociación, para establecer mecanismos orientados a lograr la identificación de intereses mutuos y compartidos y no puede con-

³OEA-CECON. *Op. Cit.*

⁴SELA, *Op. Cit.*

cebirse mediante la imposición unilateral de mecanismos y criterios de condicionalidad y restricciones”⁵.

EL ALCA: ¿un sueño americano?

Para muchos resulta sospechoso tanta filantropía para con América Latina en una propuesta que suena tan generosa; para otros, no es más que la manifestación de la antigua nostalgia norteamericana de influir sobre los demás, tratando de convencerlos sobre las bondades de sus propios valores y principios.

Cabría preguntarse: ¿por qué tanto interés? Resulta dudoso que el ALCA se traduzca en una estrategia de desarrollo para la región, cuando su mayor preocupación parecería ser acelerar y profundizar las reformas económicas en curso, cuyos elementos principales han sido promovidos desde los organismos financieros multilaterales con el apoyo del gobierno estadounidense de turno. Puede afirmarse que “el análisis de los indicadores principales de la economía norteamericana demuestra que la Iniciativa responde a necesidades económicas y estratégicas concretas. En tal sentido, la búsqueda de elementos que permitan alcanzar beneficios mutuos constituye una contrapartida regional para los propósitos que inspiran a los Estados Unidos en la propuesta e instrumentación de la Iniciativa”⁶.

Según Henry Kissinger, el gran desafío de su país es comprender que por primera vez en su historia se hallan en un mundo al que no pueden dominar, pero del cual tampoco pueden simplemente retirarse. Y la Iniciativa va en esa dirección, partiendo del autorreconocimiento de que de ese modo no hace más que dar comienzo a un proceso de largo plazo orientado a mejorar la relación económica externa de los Estados Unidos con sus socios vecinos. Zbigniew Brzezinski sostiene que después de la Guerra Fría el mundo se ha quedado sin control. Los Estados Unidos son, a partir de ese momento, la única superpotencia militar y esto les da poder sobre el resto del mundo pero obligándolos a buscar un nuevo tipo de vínculo adaptado a nuevas circunstancias.

Así, “con la firma de un Acuerdo de Libre Comercio amplio no sólo se reconocerían las reformas estructurales (como la apertura co-

⁵ SELA, *Op. Cit.*

⁶ SELA, *Op. Cit.*

mercial y las privatizaciones) que estarían llevando a cabo muchos países de la región, sino que también se trataría de asegurar que en el largo plazo no se diera marcha atrás en dichas reformas. En otras palabras, se trataría de garantizar la dirección del programa de reformas estructurales" ⁷, lo que puede contemplarse al hacerse la lectura de los temas tratados en la última reunión que sobre el ALCA se efectuó en Belo Horizonte.

Estos comentarios son compatibles con la realidad, que demostró que durante los últimos tiempos los países de América Latina acentuaron su condición de socios comerciales de primer orden con los Estados Unidos, hecho que se ha convertido en un argumento sólido para impulsar el ALCA. Ya Clinton había advertido con cierto estupor y celo que las naciones del Mercosur "tienen un volumen de comercio con la Unión Europea que sobrepasa a Estados Unidos", para agregar, "no podemos darnos el lujo de hacernos a un lado y ver cómo otros recogen los frutos del crecimiento de América Latina".

Esta última reacción, tiene que ver con la batalla silenciosa por la cual se busca dirimir quién tendrá influencia sobre el continente durante el próximo siglo y cuáles serán los sectores productivos y de servicios que ofrecerán mayores oportunidades. Una preocupación no menor, por cierto, que pretende traducirse en una especie de nueva conquista. De esta forma Estados Unidos considera que a través de la configuración del ALCA, podría satisfacer sus ambiciones sobre la Unión Europea y ahuyentar también amenazas más recientes de países asiáticos sobre su ámbito de influencia. Esto está en consonancia con lo dicho por el Secretario de Comercio, William Daley, cuando expresó enfáticamente que para ellos era "de suma importancia apoyar los negocios de Estados Unidos en América Latina, donde funcionarios de alto nivel de países como Francia, Alemania, el Reino Unido, Corea del Sur, Canadá y Japón han encabezado misiones de promoción comercial".

Obviamente, con su estrategia comercial el país del Norte pretende abrir para sus productos los mayores espacios posibles de colocación en los restantes países del continente. En el caso de aquellos países más evolucionados industrialmente —llámense Argentina y Brasil (tal como lo hicieron oportunamente al propiciar la inclusión de México al NAF-

⁷ Chudnovsky, Daniel, *El futuro de la integración hemisférica: el Mercosur y la Iniciativa para las Américas*, en Desarrollo Económico, vol. 32, N° 128 (enero-marzo 1993).

LA INTEGRACION HEMISFERICA, ...

TAJ)— lograr que estos, que disponen de mercados internos de considerable y uno potencialmente mucho más atractivo cuando actúan en bloque, dismantelen sus barreras arancelarias. Pero, si volcamos nuestra mirada en forma retrospectiva, observaremos que la defensa de un mercado hemisférico por parte del gran país del Norte ha sido casi una constante en su política exterior. “Recordemos que esa es una pretensión antigua del gobierno estadounidense: John Kennedy, Lyndon Johnson, George Bush y Bill Clinton, en diferentes momentos históricos, propusieron (con pequeñas variaciones) planes de integración hemisférica involucrando a los países latinoamericanos y teniendo como protagonista central a un Estado que no integra a América Latina”⁸.

Como diría Rudiger Dornbusch, “Estados Unidos tiene hoy una oportunidad poco común para implementar con América Latina una política comercial orientada hacia afuera. En la búsqueda de la modernización, como el modo de salir de una difícil situación económica, América Latina se encuentra hoy dispuesta a aceptar una reforma comercial profunda. Si perdemos esta oportunidad en los años noventa, fracasaremos en la construcción de un importante bloque comercial y de inversión en el Hemisferio Occidental. Darle la espalda a la apertura comercial significa invitar al retraso, quizás al fracaso, del movimiento reformista e invitar al resurgimiento del proteccionismo en América Latina y más allá”⁹.

Si bien el ALCA fue presentado como una iniciativa en 1990, comenzó a dar sus primeros pasos en el año 1994, cuando en Miami se elaboró la *Declaración de Principios y Plan de Acción de la Cumbre Presidencial de las Américas*. A partir de entonces se inició un proceso que culminaría con la reunión de Belo Horizonte, en donde el eje central de la discusión giró en torno de la eliminación progresiva de toda traba al comercio y la inversión, pero reafirmando el compromiso con las reglas y disciplinas comerciales multilaterales.

La breve cronología de este proceso tuvo distintos momentos que pueden sintetizarse con la mención de las siguientes reuniones. En

⁸ Alvares García, Armando, *Estados Unidos defiende un mercado hemisférico*, en *Gaceta Mercantil Latinoamericana*. 3-5-97.

⁹ Dornbusch, Rudiger, *Las relaciones comerciales Norte-Sur en las Américas: El argumento a favor del libre comercio*, en *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Washington, D.C. - 1995.

LA INTEGRACION HEMISFERICA, ...

1995 en Denver, Colorado, en la reunión de ministros responsables del área comercial se lanzó un programa de trabajo, preparándose así el inicio de las negociaciones sobre el ALCA. En esa oportunidad se sostuvo que la creación de la Asociación se basaría en acuerdos subregionales y bilaterales existentes, a fin de ampliar y profundizar la integración económica hemisférica. Las autoridades allí representadas acordaron asegurar que el ALCA debería tener congruencia plena con las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.); un alcance equilibrado e integral; no levantaría barreras a otras naciones y debería traducirse en un compromiso global que integrara todos los derechos y obligaciones mutuas.

Un año más tarde, en Cartagena de Indias, se prosiguió con el impulso de dicho emprendimiento, disponiéndose para ello de la conformación de grupos de trabajo que debían elaborar un catálogo de medidas que afectarían las corrientes de comercio en cada uno de los treinta y cuatro países del continente. Durante ese mismo año, en Florianópolis, se instruyó a dichos grupos a avanzar todo lo posible en el cumplimiento de sus correspondientes términos de referencia, de modo de allanar el camino para próximas negociaciones comerciales, determinar los temas a incluir, establecer los plazos por los cuales se regirían dichas tratativas y las prioridades que serían aceptadas en las discusiones.

Así es como se llega a mayo de 1997, oportunidad en que se efectúa la III Reunión de Ministros Responsables del Área Comercial del Hemisferio y el III Foro Empresarial de las Américas. Con la directriz trazada en la Cumbre de Miami, funcionarios oficiales y empresarios buscaron establecer las líneas para avanzar en la definición del alcance de la futura ALCA. El trabajo desarrollado no tiene precedentes en la región, respecto de la participación empresarial en procesos de integración.

A continuación y en forma sucinta, pasamos a enumerar los temas que se propusieron y fueron considerados en dicha reunión. La metodología de trabajo impuesta consistió en la formación de talleres y grupos de debate, cuyos avances fueron elevados posteriormente como recomendaciones a los respectivos gobiernos.

1- Acceso a mercados. Se acordó que el ALCA debe quedar configurado de acuerdo con las normas de la O.M.C. Además, se recomendó que en lo que se refiere a los acuerdos regionales, el Acuerdo de Libre Comercio no debe actuar a modo de obstáculo a dichos instrumentos, y ni ellos para con este.

LA INTEGRACION HEMISFERICA, ...

2- Patrones y barreras no arancelarias al comercio. Hubo conciencia de que, a pesar de las medidas en busca de la liberalización comercial unilateral y de los esfuerzos y logros de las negociaciones multilaterales, existen no obstante medidas no arancelarias que dificultan y restringen el comercio, que a veces se presentan bajo la forma de normas o reglamentos técnicos. Esto debe ser prioridad dentro de un comercio totalmente libre.

3- Procedimientos aduaneros y normas de origen. Ambos temas merecieron una especial atención como medidas facilitadoras de comercio. La variedad y la redundancia de los procedimientos aduaneros y de los documentos exigidos provocan retraso en el intercambio de mercancías. En cuanto a las normas de origen, existe un convencimiento generalizado de la necesidad de construir un sistema uniforme. Asimismo, debe admitirse un marco normativo compuesto de criterios generales y específicos para la calificación del origen.

4- Subvenciones, *antidumping* y derechos compensatorios. Aquí se parte del hecho de que las medidas de defensa comercial no han sido adoptadas por todos los países, y otras veces han sido aplicadas de forma incorrecta —o utilizadas de manera abusiva— asemejándose a las barreras no arancelarias, representando obstáculos al comercio.

5- Política de defensa de la competencia. Representantes de diversos sectores de la industria, manifestaron su preocupación en relación a los objetivos de una política de competencia, los cuales deben equilibrarse para proteger a las industrias locales. Se logró consenso respecto de la necesidad de elaborar un inventario de políticas y legislaciones sobre competencia, instruyéndose además a aquellos países que actualmente no poseen regímenes sobre el particular que aceleren su redacción.

6- Compras gubernamentales. Estas políticas exigen transparencia, amplio acceso por parte del mercado al manejo de la información y eliminación de tratamientos discriminatorios.

7- Tecnología y propiedad intelectual. Se reconoce que la propiedad intelectual no está adecuadamente protegida en el hemisferio. Por ello se recomienda la toma de medidas que tiendan a la revisión de las legislaciones nacionales para adecuarlas a los niveles de los acuerdos multilaterales. La regulación de la propiedad intelectual debe promover una protección eficaz, reducir las distorsiones y obstáculos al comercio internacional.

8- Inversiones. Se planteó la noción de un mundo dividido en tres grandes áreas económicas: la Unión Europea, los Tigres del Asia —hoy con aproximadamente 1.700 millones de habitantes— y el Continente Americano. Se renovó la convocatoria para la negociación de un Acuerdo sobre inversiones en el hemisferio, considerándose que este puede ser uno de los primeros logros al que puede arribarse en el proceso hacia la conformación del ALCA.

9- Servicios. Este sector ha aumentado significativamente su participación en la actividad económica mundial y en la creación de empleo, además de influenciar en los restantes sectores incrementando su eficiencia. Uno de los principales objetivos para alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio consiste en la liberalización del comercio de servicios.

10- Infraestructura. La expansión del comercio necesita de una infraestructura moderna y eficiente, para poder reducir los costos de las mercancías comercializadas. Además, en esta materia debe haber una efectiva participación del capital privado. Se reconoce que en muchos países del continente existen graves problemas en la oferta de infraestructura, que influye como una barrera para el incremento de las transacciones comerciales.

11- Desarrollo económico sostenido. Aquí se recomendó que las negociaciones se realicen en forma gradual sobre la base de principios mínimos acordados por consenso entre las partes. Se registró acuerdo pleno en el sentido de evitar la utilización de la legislación y normas ambientales como barreras comerciales no arancelarias.

12- El papel del sector privado. Se hizo hincapié en la importancia que debe desempeñar el sector privado en la conformación del ALCA. Para ello, se planteó como necesidad desarrollar y perfeccionar los mecanismos de consulta y participación del sector, a través del acceso a la información. Asimismo, se propuso institucionalizar el rol del Foro Empresarial de las Américas (FEA), a través de la configuración de una agenda que compatibilice los temas tratados en los grupos de trabajo.

De los temas que se trataron en Belo Horizonte se desprende la importancia y el lugar que últimamente se le han reconocido al sector privado, uno de los principales actores dentro del complicado proceso de generar riqueza. Este lugar, cabe reconocerlo, lo ha ganado afrontando los rígidos programas de apertura económica, en algunos casos en forma forzada, demostrando adaptación a las nuevas condiciones de la economía internacional. La apertura y liberalización, ade-

LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA, ...

más de exigirle a las empresas un gran esfuerzo de transformación que aún no finalizó, también sirvió para sacar a la luz toda una serie de problemas de competitividad.

Aunque muchos prevén que resulta imposible terminar las negociaciones con un temario como el antes descrito, tan amplio como complejo, más allá de los problemas existentes —tanto a nivel público como privado— existe un compromiso firme de hacerlo realidad. El proceso ya tiene su propia dinámica, y el año próximo en la reunión en Santiago de Chile, los presidentes tratarán de avanzar y obtener resultados concretos. Es de esperar que para esa ocasión el presidente Clinton haya obtenido del Congreso la vía rápida para poder negociar libremente, dando cumplimiento a lo oportunamente prometido por su Secretario de Comercio. De no ser así, la reunión podría llegar a tener logros poco interesantes debido a que Estados Unidos no estaría entonces en condiciones de poder asumir un claro liderazgo en el proceso de creación del ALCA y, además, no podría participar en forma activa porque carecería de los instrumentos legales para asumir compromisos formales.

Disparen contra el Mercosur

El camino hacia la creación del ALCA ha encontrado un Mercosur que en los últimos años se ha ido fortaleciendo, beneficiado por la coyuntura internacional, a pesar de sus problemas domésticos. Los primeros que manifestaron ese reconocimiento hacia el continente fueron los europeos a través de la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Comercial (Madrid, 1995), abriéndose así la región a los intereses de las empresas del Viejo Mundo.

Este hecho y otros, contribuyeron a que el continente —y especialmente los países del Mercosur— ayudaran a la ampliación de la frontera del capitalismo. Tanto es así que “desde la constitución del Mercosur, los flujos de inversión extranjera directa aumentaron hacia todos los países miembros, pasando de 2.943 millones de dólares en 1989 a 9.159 millones en 1995 para todo el bloque, volviendo la región a ser elegida por los inversores extranjeros para establecer sus capitales”¹⁰.

Este nuevo marco ha hecho que los protagonistas integrantes del

¹⁰ Centro de Estudios para la Producción (CEP). Secretaría de Industria, Comercio y Minería. *Notas de Economía Real*. Diciembre, 1996.

Encuentro de las Américas: *Talleres: documentos de trabajo*. Río de Janeiro: CNI, DECEX, 1997.

proceso iniciado con el Tratado de Asunción, puedan expresar que el bloque no solamente llegó para estrechar una unión, sino para sancionar una realidad. Esto ha provocado cierta reacción por parte de los Estados Unidos, agudizándose por momentos la relación de los términos de la dialéctica socio-adversario. Efectivamente, Washington percibió durante estos años que paulatinamente iba perdiendo el control sobre una tibia proliferación de movimientos de agrupación comercial en su propio patio trasero. Así, por ejemplo, mientras Chile —uno de sus preferidos— terminaba aceptando la evidencia de una asociación con Argentina y Brasil, como desistiendo de su empeño por acoplarse al NAFTA, la diáspora regional proseguía con la aparición de instrumentos en los que los países firmantes de los mismos extendían recíprocamente sus ventajas arancelarias.

Por otro lado, desde el punto de vista interno, la expansión de la economía norteamericana en el último quinquenio le permitió al presidente Clinton apurarse a promover el ALCA, sin correr el riesgo de que se levantaran voces discordantes censurando la iniciativa. Todo parecía indicar que era el momento adecuado para empujar el proceso. Había que ir al rescate de América Latina porque se mostraba como una región con capacidad de importación de productos estadounidenses.

Es por ello que Estados Unidos quiso imprimirle un sello personal a Belo Horizonte, quizás como forma de enmendar reveses incómodos de digerir, ante el desaire que significaba verse limitado, al sentir que ya no podía imponer ciertas reglas en su otrora propio ámbito de influencia. Por eso no tuvo más remedio que negociar, porque mientras buscaba imponerse y disparar críticamente contra sus pares, éstos como contrapartida le exigían la eliminación, por ejemplo, de los subsidios a los productos agrícolas para que la competencia fuera más leal y se fuera disipando la entonces contenciosa atmósfera que opacaba, por momentos, la relación comercial hemisférica.

Es de destacar en este aspecto que, aunque dispararon contra el Mercosur, este supo mantenerse firme y sin fisuras a la hora de las imposiciones, demostrando voluntad de negociar como unidad y manifestando que ha tomado en serio la soberana faena de negociar un Acuerdo de Libre Comercio que, de concretarse, con sus 760 millones de habitantes comprendería el 52 por ciento de la corriente mundial de comercio.

LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA, ...

Comentarios

De lo expuesto podemos concluir, sin ánimo a equivocarnos, que la integración de las Américas avanza como algo inexorable. Nuestro país debe tratar de apoyarse en la fuerza del Mercosur para poder sacar de esta nueva realidad el mayor beneficio posible, algo que no estaría en condiciones de obtener unilateralmente.

La heterogeneidad de asociar a la primera potencia del mundo con economías que son intermedias unas y atrasadas otras, exige a los países de la región asumir el compromiso de homogeneizar tales diferencias en donde el todo pueda beneficiarse sin sacrificar a sus partes. Es decir, encontrar mecanismos que ayuden a armonizar los desequilibrios socio-económicos.

Esta integración va a ser lenta, pero esto debe ser interpretado no como una traba sino como una desafiante oportunidad que abre la posibilidad de poder discutir la suscripción de nuevas reglas de juego y nuevos criterios de entendimiento entre la República Imperial y sus socios. En otras palabras, tratar de arribar a similares puntos de vista que sirvan para unificar los opuestos. Es por ello que el Mercosur debe prepararse para las futuras negociaciones, para que las mismas no lo sorprendan, debido a que si la administración Clinton consigue el otorgamiento de la vía rápida para poder negociar, pretenderá sin lugar a dudas plantear reglas de juego desde una posición de mayor fortaleza.

Nunca hubo tantos desafíos que se sucedan con tanta rapidez en un mismo escenario. Los hechos se aceleran a tal punto que estamos inmersos en un nuevo proceso del que todavía no sabemos si una vez materializado, se traducirá en beneficio o amenaza. Lo cierto es que el reloj ha comenzado a marcar el tiempo de descuento y que no sólo ha empezado a influir en el desarrollo de nuestras economías, sino que además se percibe una nueva discusión que implica el diseño del perfil económico de los países del continente para el próximo milenio.

La Política Grande

Fernando Ruiz*

La patria grande y el mercado grande no alcanzan para fundamentar la unidad latinoamericana. Menos aún, los intereses cortoplacistas. Hay que relanzar un ideario integracionista.

América Latina está compuesta por los países que están subdesarrollados, son mayoritariamente de tradición católica y forman parte del continente americano. Con esos rasgos de identidad, la comunidad de naciones latinoamericanas construye desde su Independencia una historia con fuertes similitudes entre sí. Sin embargo, América Latina no es una realidad generalmente aceptada por los latinoamericanos. Para muchos, es un concepto impreciso, confuso, falso, parcial o, en el mejor de los casos, inútil.¹ En cambio, para la gran mayoría de los no latinoamericanos, América Latina existe. Como siempre ocurre, la mirada ajena nos clasifica mejor que nuestros propios ojos.

*Licenciado en Ciencias Políticas (UCA). Profesor de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Austral. Colabora en la cátedra de América Latina en la Política Internacional (Ciencias Políticas - UCA). Periodista especializado en América Latina.

¹ Por ejemplo, los diarios argentinos de todas las tendencias escriben América Latina con la "L" minúscula, relativizando así el sentido de la expresión. No se atreverían seguramente a escribir Estados Unidos con la "u" minúscula. Los "colonialistas" españoles, que podrían protestar contra el supuesto invento "colonialista" francés del término América Latina, lo han aceptado y lo usan habitualmente en su lenguaje diplomático y periodístico. En *El Libro de Estilo* del diario *El País*, de España, (Octava Edición, 1991) aparece "América Latina" con las dos palabras en mayúscula. Desde 1991, se reúnen una vez por año los presidentes de los países latinoamericanos junto a Portugal y España. Allí se utiliza la expresión "comunidad iberoamericana", que incluye a las dos madrepatrias. Pero en los documentos, "Iberoamérica" no reemplaza a "América Latina", sino que por el contrario esta es utilizada en forma permanente para referirse a los miembros de la comunidad iberoamericana ubicados en América. Así, incluye a veinte países. Están excluidos de estas reuniones las Guayanas, Bélgica, y del Caribe sólo participan Cuba y República Dominicana. Desde el punto de vista literario, el término "Hispanoamérica" tiene una lógica vigencia basada en la lengua común, pero desde el punto de vista político creemos que es un término decimonónico. Por último, la expresión "Sudamérica", habitual en el vocabulario económico y militar, es sólo una definición geográfica.

LA POLÍTICA GRANDE

Las naciones latinoamericanas viven una evidente comunidad de destinos. Hoy, como ayer, desconocer la realidad regional es renunciar a comprender qué sucede en el propio país. Sin embargo, los análisis corrientes de las respectivas realidades nacionales tienden a ignorarlo casi por completo. ¿Cómo explicar con causas sólo nacionales un fenómeno que se repite en toda la región de modo similar? ¿Cómo contar la historia reciente de cada país latinoamericano sin hablar de la CEPAL, de la Revolución Cubana, de la Doctrina de la Seguridad Nacional, de la Teología de la Liberación o del llamado "consenso de Washington"? ¿Hay algún país latinoamericano donde esos factores no hayan tenido y tengan una fuerte influencia? ¿Hay alguna otra región en el mundo en la que podamos encontrar esos mismos elementos reunidos?

La inagotable retórica latinoamericanista, irrefutable rasgo de identidad, ha encontrado en el tema de la integración regional su principal fuente de inspiración. Y pocas cosas como esa han devaluado tanto el ideario integracionista.

Cuando estamos entrando al siglo XXI, los países de la región han emprendido una multitud de acciones efectivamente integracionistas, pero apenas se ha esbozado una reformulación de los potenciales beneficios que el proceso puede ofrecer al bien común de cada país. Argumentos economicistas, parciales, particularistas y de corto plazo, parecen agotar la fe integracionista. El peligro es que algún posible viento huracanado destruya sin esfuerzo esos precarios fundamentos. Entonces, un proceso político esencial quedaría a la deriva. Propongo, a continuación, cuatro buenas razones para promover y afianzar la unidad de América Latina.

1. Paz

"Aquí no habrá más guerras que las de los unos contra los otros, y esas son como matar a la madre",
Gabriel García Márquez. *El General en su Laberinto*, 1989.

La ventaja más obvia de una estrecha integración entre los países de América Latina es que tienden a reducirse las posibilidades de conflicto armado entre ellos. Las tradicionales rivalidades a veces persis-

ten, pero ahora conviven con la integración complejizando una relación que estaba limitada a la desconfianza recíproca de los gendarmes y a la indiferencia del resto.

Partiendo del Cono Sur, el equilibrio político tradicional era una *entente* algo nebulosa entre Brasil, Chile, Ecuador y Guayana frente a otra formada por Perú, Argentina y Venezuela. En América Central, Guatemala, Nicaragua y Panamá mantenían mayor afinidad entre sí, frente a Costa Rica, Honduras, Belice y México. El Cono Sur ha sido quizás la zona de América más prolífica en guerras. Centroamérica ha sido un polvorín en la reciente década de los Ochoenta. Durante la Guerra de Malvinas, hubo temor en varias fronteras americanas: entre Guayana y Venezuela, entre Belice y Guatemala y también entre Colombia y Nicaragua, por la disputa de una isla.

La principal virtud de la integración —como sostuvo en Buenos Aires un protagonista importante de la unidad europea, Giulio Andreotti— es alejar lo más posible la posibilidad de la guerra. Cuando el 19 de octubre de 1979 se realiza el acuerdo entre Argentina y Brasil por el aprovechamiento de las aguas de la Cuenca del Plata, comienza la distensión en el Cono Sur y se encamina, con lentitud, un proceso integracionista que cubriría a toda América Latina. A partir de entonces, fué posible intentar la coordinación de las dos naciones más poderosas del Cono Sur.²

Los expertos de la guerra son los militares y en América Latina han influido más de lo aconsejable. Eso también contribuyó a que costara un poco más comprender que los vecinos servían para otra cosa además que para atacarnos. La persistencia de gobiernos cívico-militares en varios países de la región nos muestra que todavía falta para desterrar el militarismo de estas tierras.

Sin embargo, parece estar terminando la época de los países-isla, que evitaban relacionarse con sus vecinos, refugiándose tras sus fronteras y mirando exclusivamente hacia los centros del mundo. También en esta cuestión el célebre 1989 es un hito esencial. La primera vez que un presidente brasileño asistió a la toma de mando de un presidente en América Latina fue en julio de ese año, adonde llegó José Sarney. Un mes después, en la asunción del boliviano Jaime Paz Za-

² Se ha comparado hasta el cansancio el encuentro argentino-brasileño con el ejemplo de Francia y Alemania como núcleo originario de la unidad europea.

LA POLÍTICA GRANDE

mora, sucedió otro hecho histórico: por primera vez se reunieron los presidentes del Cono Sur (con la única excepción de Chile). Nunca desde la Guerra del Pacífico (1879-1882) un presidente boliviano había visitado la capital de Chile hasta la llegada de Gonzalo Sánchez de Lozada, quién se reunió con el entonces presidente chileno Patricio Aylwin, en La Moneda, el 14 de octubre de 1993.

La guerra puede parecer un fenómeno lejano para muchos países de la región, pero no parece una tarea vana alejarla un poco más. Las rivalidades nacionales no son fácilmente controlables, y en América Latina abundan más de lo necesario.

2. Desarrollo

"Es trágica la coincidencia entre las líneas de nuestras fronteras con las líneas más extremas del subdesarrollo",

Felipe Herrera, ex-presidente del BID.

Pocas cosas pueden transformar más la geografía humana de América Latina que el radical acercamiento de cada país con sus vecinos, luego de un siglo y medio donde en la gran mayoría de las fronteras reinó la indiferencia y la desconfianza.

Para una gran cantidad de regiones latinoamericanas, el verdadero cambio de modelo de desarrollo no es el paso de una economía con fuerte intervencionismo estatal a una economía con una mayor libertad de mercado. El cambio que más las va a impactar es el fin del aislamiento con los países vecinos.

A medida que esta distensión crece son favorecidas regiones que antes estaban marginadas de los respectivos procesos de desarrollo nacionales. Se está comprobando —a diferencia de lo que los desarrollistas sostuvieron durante décadas— que la integración entre países limítrofes ayuda a integrar el propio país. Al permitirse desarrollar todas las potencialidades sin tener las limitaciones de un código geopolítico en vías de superación, se aumenta la viabilidad de muchas regiones hasta ahora olvidadas.

Los países de América Latina nacieron y crecieron para abastecer a sus propias ciudades modernas y para comerciar con los países centrales. El interior de estos países fué un protagonista marginal de este desarrollo, que era necesariamente excluyente pues

LA POLÍTICA GRANDE

ningún país cabe en tres o cuatro ciudades. El interior expulsó población hacia las grandes urbes. Los países, en vez de desarrollarse, se comprimieron.

Sin que nadie lo hubiera previsto, el acercamiento entre los países vecinos está demostrando ser una herramienta para "interiorizar" el desarrollo y promover la integración nacional.³ El crecimiento de las relaciones entre países vecinos promueve el crecimiento de las relaciones entre provincias de un mismo país. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) es, sobre todo, un intento de trasladar a todo México el crecimiento que ya había tenido su frontera norte con la integración informal con los Estados Unidos.

En el caso del Cono Sur entraron en crisis los viejos códigos geopolíticos que, entre otros efectos, enterraban en el atraso a vastas regiones interiores. Para Argentina, por ejemplo, una de sus tesis centrales en la Cuenca del Plata fue: "A la Argentina le favorecen todas las comunicaciones Norte-Sur mientras que afectan a sus intereses geopolíticos toda comunicación Este-Oeste".⁴ Con esa visión geopolítica, por ejemplo, ni el norte ni la mesopotamia argentina podían relacionarse con Brasil pues ese vínculo competiría con su "integración" con Buenos Aires. Por este tipo de argumentos, extensas regiones y poblaciones de América Latina vieron limitados su potencial de desarrollo. Resultó inútil esperar que esos territorios fueran insertados en el proceso de desarrollo nacional por impulsos provenientes de las polis centrales de cada nación. Es posible que las relaciones boliviano-paraguayas puedan dejar en el pasado el absurdo millón de dólares del comercio bilateral de 1992. A fines de 1994, Bolivia no tenía conexión pavimentada con ninguno de sus cinco vecinos. La migración masiva y desordenada hacia las pocas ciudades dinámicas fue la con-

³ La toma de conciencia sobre la integración comenzó a surgir en las regiones interiores de América Latina cuando el crecimiento económico se estancó, a mediados de la década del Setenta. Tanto la crisis económica, como la posterior apertura democrática alentó la mayor autonomía de las regiones interiores para establecer sus propias relaciones externas. Ver Raúl Bernal Meza, *El rol de las regiones en la política exterior, en Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, octubre 1989.

⁴ Juan Archibaldo Lanús, *De Chapultepec al Beagle: Política Exterior Argentina, 1945-1980*, Emecé, Buenos Aires, 1984. La dirigencia brasileña había llegado a similar conclusión. Ver General Mario Travassos, *Proyección Continental del Brasil*, El Cid Editor, Buenos Aires, 1978. Una defensa de una actitud parecida puede verse en Rogelio Frigerio, *Las Fronteras y la Nación*, en *La Prensa*, 8 de agosto de 1994, Buenos Aires.

LA POLÍTICA GRANDE

secuencia evidente de ese generalizado comportamiento geopolítico.⁵ Esa es una de las características de una sociedad injusta: la necesidad del desarraigo para poder progresar.

3. Poder

*“Lo nacional es lo universal
visto por nosotros”.*

Arturo Jauretche

El fin de la guerra fría ha aumentado la indiferencia de los países centrales hacia América Latina. Por otra parte, la mayor interrelación mundial aumenta la exposición frente a las tendencias globales, sean estas positivas o negativas. En conclusión, los países de la región van a estar cada vez más influidos por tendencias forjadas casi exclusivamente por aquellos a quienes cada vez le resultan más indiferentes. Es por eso que la construcción de una voluntad política latinoamericana más coordinada puede resultar conveniente para intentar influir en alguna medida sobre los asuntos mundiales. Dos ejemplos de la década de los Ochenta nos confirman la necesidad de ser sujetos activos en el escenario internacional.

Desde 1982, América Latina ha realizado un fuerte aprendizaje. A partir de ese año, la región vivió una experiencia inédita de concertación regional, motivada principalmente por tres “agresiones externas” que expusieron con crudeza nuestra soledad: el apoyo de Estados Unidos al Reino Unido durante la Guerra de Malvinas (abril de 1982), el estallido de la crisis de la deuda externa (agosto de 1982), y la creciente escalada de la guerra civil centroamericana (en especial desde mediados de 1982). En realidad, las tres crisis confluyeron para crear un mismo efecto en las nacientes democracias latinoamericanas: la crisis de confianza en el gran vecino del norte, Estados Unidos.

⁵ Es una paradoja que Argentina, uno de los países que menos latinoamericano se siente, sea uno de los más beneficiados por la integración con sus vecinos. En pocas naciones como esta, acercarse a los vecinos limítrofes contribuye tanto a integrar el propio país. Los corredores que conectan Chile con Brasil o Paraguay unen provincias argentinas que vivían incomunicadas. Las provincias limítrofes con Chile, Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay han encontrado nuevos socios para su desarrollo y esas oportunidades tienden a trasladarse a las provincias interiores. Por otro lado, el deshielo geopolítico del Cono Sur permite que las exportaciones de gas, petróleo y la energía eléctrica sean fuentes de ingresos nuevos para olvidadas regiones de estos países.

LA POLÍTICA GRANDE

Con la Guerra de Malvinas se tomó conciencia de la necesidad de acercamiento entre los países de la región para atenuar los efectos más perversos de las reglas de juego internacionales.⁶ Esa toma de conciencia generó un proceso de concertación entre los países de la región que resultó eficaz para acotar la violencia en Centroamérica, pero ineficaz para mejorar las condiciones de pago de la deuda externa, las dos cuestiones regionales centrales de los años Ochenta.

En Centroamérica, la Guerra Fría entró hasta el tuétano a medida que el régimen sandinista enfilaba hacia el marxismo y abandonaba la amplia alianza que había hecho posible su victoria.⁷ El conflicto creció y amagó extenderse a toda Centroamérica. Nicaragua estuvo en 1982 a punto de invadir Honduras, donde Estados Unidos entrenaba guerrilleros "contras". Fué en ese momento cuando reaccionaron cuatro influyentes vecinos del istmo: México, Colombia, Venezuela y Panamá. En 1983 nació el Grupo Contadora.⁸

Separemos lo esencial: la concertación latinoamericana nació en la década de los Ochenta con el objetivo de reducir el impacto destructivo de la guerra fría en la zona centroamericana. Cuando el impulso inicial se desinflaba, cuatro países del Cono Sur formaron lo que se llamó el Grupo de Apoyo a Contadora: Brasil, Argentina, Uruguay y Perú. Ahora, se llamó el Grupo de los Ocho, que con los años y la am-

⁶ La crisis de Malvinas influyó en los dos países sudamericanos claves: Brasil y Argentina. El gobierno brasileño pudo estrenar una cautelosa actitud latinoamericanista, luego de la crisis en su relación con Estados Unidos. El gobierno argentino, que había deseado estrechar a niveles inéditos su intimidad con Estados Unidos, terminó diciendo, por medio de su canciller Costa Méndez algo impensable: "La lucha contra el colonialismo tuvo lugar y se sigue desarrollando, porque ha sido la reacción legítima de los pueblos contra un sistema de relaciones internacionales destinado a perpetuar un status quo que es ilegítimo, que es injusto, del cual sólo se benefician las potencias colonialistas e imperialistas". Además, lo dijo en La Habana. Ver Roberto Russell, *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur*, Editorial Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 1984.

⁷ En lo interno, la alianza que derrocó el régimen somocista incluía a todos los sectores democráticos del país, y en lo internacional había mayoría de países latinoamericanos, como Costa Rica, Panamá, Venezuela y México. A medida que se agravó el enfrentamiento ideológico, el gobierno sandinista rompió la amplia alianza interna y la ayuda internacional, de acuerdo al informe presentado por Daniel Ortega al 1º Congreso Sandinista de julio de 1991, fue recibida de la URSS, Bulgaria, Cuba, República Democrática de Alemania, Corea del Norte, Argelia, Libia y Vietnam.

⁸ El mismo año 1983 en que comenzó la concertación entre los países latinoamericanos nació el Grupo de los Siete (G-7), que incluye a las potencias económicas mundiales

LA POLÍTICA GRANDE

pliación se convertiría en el Grupo de Río. Esa intervención diplomática de los países latinoamericanos no centroamericanos preparó el camino para la concertación entre los propios países centroamericanos. Y esta, finalmente, llevaría a la paz. Cumpliendo el acuerdo de Esquipulas II, los sandinistas realizaron elecciones en febrero de 1990, siendo derrotados. Dos años antes, el Congreso de los Estados Unidos negaba al presidente Reagan fondos para financiar a los "contras".

El crecimiento de la concertación regional ofrecía una salida a aquellos peones de la Guerra Fría que quisieran tomarla. Por el mismo motivo, Estados Unidos y Cuba fueron los últimos, si alguna vez lo hicieron, en encaminarse en el denso camino de la negociación. Dice Alicia Frohman: "Estados Unidos percibía en las negociaciones multilaterales una manera de diluir su propia presencia en el conflicto centroamericano (...). Estados Unidos recurría entonces al ejercicio de presiones bilaterales frente a las cuales prácticamente todos los países de la región mostraban alguna vulnerabilidad".⁹

Con la deuda externa, la actitud de los gobiernos latinoamericanos fué distinta, y los resultados también. Los picos de concertación entre deudores fueron muy fugaces. Hubo sólo dos notorios: en 1984, cuando se formó el Consenso de Cartagena (grupo de once países latinoamericanos que tenía como objetivo coordinar la postura frente a la deuda externa, y que rápidamente se extinguió); y, en 1987, cuando se esbozó el Grupo de los Tres.¹⁰

Las primeras concesiones importantes de los acreedores surgieron cuando se estaba esbozando, a mediados de 1984, el Consenso de Cartagena, pensado para enfrentarse al hegemónico y finalmente triunfador Consenso de Washington. La segunda flexibilización acreedora, el Plan Baker, surgió en octubre de 1985, después que Perú lanzara su moratoria parcial y se ofrecía ese camino como un sendero al-

⁹ Alicia Frohman, *De Contadora al Grupo de los Ocho: el reaprendizaje de la concertación política regional*, FLACSO-Chile, Documento de Trabajo. Número 410, 1989. Créase o no, hace sólo diez años se reunieron por primera vez los presidentes latinoamericanos por propia iniciativa. Fué en Acapulco, el 27 de noviembre de 1987. El periodista Oppenheimer asegura que Fidel Castro recomendó a los sandinistas no firmar Esquipulas II pues implicaba aceptar la realización de elecciones cuyos resultados eran imprevisibles. Andrés Oppenheimer, *La Hora Final de Castro*, Vergara, Buenos Aires, 1992, p.203.

¹⁰ Brasil, México y Argentina coincidieron ese año en una misma pendiente y anunciaron una concertación, pero hubo una sola reunión de los ministros de Economía.

LA POLÍTICA GRANDE

temático que atraía a los grupos opositores de los gobiernos que gobernaban la región. Incluso Brasil comenzaba un sendero conflictivo que lo llevaría a la moratoria. Por su parte, el Plan Brady, la tercera flexibilización, se anunció pocos días después de una explosión social en Venezuela, llamada Caracazo, cuya más peligrosa derivación podría ser un estallido de masas similar en la ciudad de México, la más populosa urbe del planeta, ubicada en un país cuya seguridad era y es para Estados Unidos una cuestión de riguroso interés nacional.¹¹

La gestión diplomática no parece haber contribuido a repartir los costos de la crisis de la deuda entre acreedores y deudores. Dada la asimetría en el poder de negociación, quienes fueron marcando los tiempos de la crisis tuvieron más en cuenta la necesidad de minimizar las pérdidas del sistema financiero internacional que la necesidad de reducir el costo social posible de las reformas estructurales. El hecho que los países de la región no quisieron, no supieron o no pudieron concertar sus acciones frente a los acreedores tiene mucho que ver con ese resultado final.

Estas tres experiencias de la década de los Ochenta (Malvinas, Centroamérica y la crisis de la deuda) pusieron a prueba la verdadera voluntad concertadora de las dirigencias latinoamericanas. En Malvinas se tomó conciencia de la necesidad de unirse, pero mientras en la crisis centroamericana esa unión sirvió para acotar los límites de la guerra, en la cuestión de la deuda externa la unión fué apenas una intención retórica para conseguir algún beneficio individual frente al férreo cartel de acreedores.

Es posible afirmar que a medida que nos acercamos al año 2000 la actitud que predomina con respecto a la coordinación de políticas exteriores regionales es más parecida al modo en que se gestionó la crisis de la deuda. Construir una voluntad política latinoamericana común es vista como un desafío innecesario al orden mundial, incluso cuando esa voluntad está dirigida a resolver algún conflicto ubicado en la propia región. Frente a la crisis de la región, muchas veces se termina acompañando políticas extraregionales que son reactivas y

¹¹ Devlin y French Davis señalan: "(...) se temía la formación de un club de deudores que podría neutralizar el poder de negociación de los acreedores, quienes actuaban en forma de cartel. (...) los acreedores quisieron impedir a cualquier precio la cooperación entre los deudores". Ricardo French Davis y Robert Devlin, *Diez años de crisis de la deuda externa latinoamericana*, en *Comercio Exterior*, enero de 1993, México, p.14.

LA POLÍTICA GRANDE

con poca visión de largo plazo. La actitud frente al autogolpe de Alberto Fujimori en abril de 1992, la guerra contra el narcotráfico o la actitud prescindente frente al dramático callejón cubano, son pruebas recientes de las dificultades de la región para articular políticas propias.

Las condiciones objetivas para concertar políticas entre los países latinoamericanos son hoy más sólidas que nunca antes, pues hay una creciente integración física, económica, social, cultural y jurídica. Con la actual dinámica integracionista, nace una nueva interdependencia cada día. Sin embargo, las condiciones subjetivas, entendidas como la voluntad real de coordinar una voz política común no se percibe, más allá de los siempre flemáticos discursos. Es muy posible que así perdamos la guerra contra la indiferencia.

4. Cultura de la Vida

"Se condena a gobiernos, se hacen concesiones a sistemas, se defienden hasta la muerte las ideologías; pero gobiernos, sistemas o ideologías no son los sujetos de la historia. Sujetos de la historia son los pueblos, es el hombre: son los seres humanos quienes sufren el hambre, los que mueren en las guerras, los que no tienen voz para ser escuchados"

Monseñor Jaime Ortega Alamino, Arzobispo de La Habana, 1 de enero de 1992.

Una de las características que más contribuye a definir como original una realidad llamada América Latina es el fuerte arraigo que tuvo y mantiene en ella la religión católica. Por eso, las raíces católicas de la inmensa mayoría de los países latinoamericanos pueden contribuir a promover fórmulas de modernización y desarrollo acordes con la cultura de la vida.

Para la Iglesia no hay ninguna duda que América Latina existe. Desde 1492, es la institución más estrechamente ligada a la historia de la región. Representa casi la mitad de los católicos del mundo y, al igual que otras regiones del mundo, tiene cada vez una presencia mayor en la Iglesia universal.

La Evangelización, dice el documento de Puebla (1979), dió ori-

LA POLÍTICA GRANDE

gen a "un radical sustrato católico" (P.1). Fué una constante desde el fin de la Segunda Guerra Mundial promover la integración regional. También en Puebla, en su Mensaje a los Pueblos de América Latina, los obispos expresaron: "la civilización del amor condena las divisiones absolutas y las murallas psicológicas que separan violentamente a los hombres, a las instituciones y a las comunidades nacionales. Por eso, defiende con ardor la tesis de la integración de América Latina". En el documento, redactado antes de Malvinas, de Centroamérica y de la crisis de la deuda, se dice que "la falta de integración entre nuestras naciones tiene entre otras graves consecuencias la de que nos presentemos como pequeñas entidades sin peso de negociación en el concierto mundial" (P.65). Trece años después, en Santo Domingo, los obispos siguieron alertando a los dirigentes de la región: "se experimenta un aislamiento y fraccionamiento de nuestras naciones, al tiempo que se incrementa una globalización de la economía planetaria" (P.207).¹²

De la doctrina social de la Iglesia se desprenden lineamientos generales para el ámbito político y social que enriquecen las tradiciones políticas vigentes. En el documento de Santo Domingo se define a la cultura de la muerte. Cultura de la muerte es la miseria, son las guerras, el terrorismo, la droga, las opresiones e injusticias, la mentira institucionalizada, la marginación de grupos étnicos, la corrupción, los ataques a la familia, el abandono de los niños y ancianos, el aborto, la instrumentalización de la mujer, la depredación del medio ambiente y el terrorismo demográfico.

Pero ocurre que de esta enumeración de amenazas actuales a la cultura de la vida, los sectores "conservadores" (derecha) tienden a ocuparse sólo de los referidos a la ética sexual o familiar, mien-

¹² Los elementos que el episcopado latinoamericano reúne para definir su opción integracionista son:

a. Unidad espiritual y cultural, fundada en la común fe católica.

b. Geografía, lengua e historia común.

c. Sentido de familia.

d. Unidad de análisis. (En ningún momento los obispos dividen a América Latina país por país, o por regiones. Sí hacen varias referencias a las varias culturas existentes y a los muy diversos aportes étnicos recibidos. Pero siempre hablan de "mundo latinoamericano", "familia latinoamericana", "hombre latinoamericano", "mestizaje latinoamericano", etcétera).

e. Misión.

LA POLÍTICA GRANDE

tras que en los sectores "progresistas" (izquierda) se apoyan sólo aquellos que tienen que ver con la cuestión social. Entonces, cada sector cita la parte de las encíclicas que fortalece su visión parcial de lo que es la cultura de la vida.¹³

Las raíces católicas de América Latina pueden servir hoy para tener una mayor y mejor recepción de la doctrina social de la Iglesia. No se trata de ingresar al debate político latinoamericano una propuesta exclusiva para católicos, "integrista" e intolerante, reclutando obispos para la actividad política como si fueran *ayatollahs*. Más bien, se trata de persistir en el intento de incorporar una visión de las sociedades que permita respetar y promover la vida en todas sus dimensiones mejorando el sentido de justicia del accionar de las nuevas dirigencias de la región. Se trata de encontrar fórmulas de desarrollo que sean coherentes con la profundización de la cultura de la vida. Por eso, el fortalecimiento del ideal integracionista puede fortalecer también, en la búsqueda de nuestras cosas comunes, la fidelidad a la doctrina social de la Iglesia.

.....

Es posible que la Patria Grande, impulsada como fundamento de la unidad latinoamericana en la primera mitad del siglo, haya tenido un tinte literario. También es posible que el Mercado Grande, promovido después de la Segunda Guerra Mundial, haya tenido un tinte economicista. Ahora, ambas concepciones, que fueron útiles, parecen superadas. La integración avanza en varios niveles, pero en otros no. Se necesita formular un ideario "integrador" de la integración. La política debe guiar el proceso hacia el bien común, pero necesita un mapa. Hemos señalado cuatro aspectos en los que algo se puede hacer. Hay mucho que ganar. Por eso hablamos de La Política Grande.

¹³ En la mayoría de los países de la región, la Iglesia se ha convertido en la más robusta voz de la sociedad civil. Al no existir, en general, organizaciones de la sociedad con capacidad para defender los derechos de los más débiles, la Iglesia tiende a asumir naturalmente su defensa. Sin embargo, al no existir un laicado activo con inserción social y creatividad política, son los obispos y los sacerdotes quienes aparecen involucrados en lo social y en lo político. En tierra latinoamericana, el Papa Juan Pablo II dijo: "La Iglesia no puede en modo alguno dejarse arrebatar por ninguna ideología o corriente política la bandera de la justicia, lo cual es una de las primeras exigencias del Evangelio y a la vez fruto de la venida del Reino de Dios" (Santo Domingo, 12 de octubre de 1992).

Las Relaciones entre América Latina y China*

Jorge E. Malena **

Una fuente afirma que los vínculos sino-latinoamericanos se remontarían a más de 500 años atrás¹, llegando incluso algunos estudiosos orientales a sugerir que los aborígenes americanos descienden de los chinos "Han".² De lo que sí hay mayor certeza es que hacia fines del s. XVI d.C., la corte española autorizó el desarrollo de actividades comerciales entre su dominio de Filipinas y China.³ No obstante, con el correr del tiempo, pasaría a cobrar mayor relevancia en la interacción bilateral la corriente migratoria originada en China y con destino a nuestro subcontinente, por encima del mencionado intercambio de mercancías.

* El siguiente artículo es la versión sintética, revisada y traducida de la tesina presentada por el autor como requisito para la aprobación de la Maestría en Política Internacional de Asia Oriental (Especialización en China), efectuada entre 1995/6 en la Escuela de Estudios Orientales de la Universidad de Londres.

** Licenciado en Ciencias Políticas -(Especialización en Relaciones Internacionales) de la Universidad Católica Argentina. Master en Política Internacional de Asia Oriental (Especialización en China) de la Universidad de Londres. Su área de investigación es el Lejano Oriente, sobre la que ha escrito artículos, ponencias y ensayos. Ejerce la docencia en la Universidad Católica Argentina (cátedra de Historia Diplomática y de las Relaciones Internacionales), la Universidad de Belgrano (cátedra de Política Internacional de Asia Sudoriental), y en la Universidad del Salvador (cátedras de Historia de la Civilización China y Lengua China III). Traductor de Chino Mandarín y miembro del Comité de Estudios Asiáticos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), del Grupo Asia-Pacífico de la Universidad de Belgrano, de la International Society of Korean Studies in the Americas, y de la Asociación Argentino-Japonesa. Se desempeña como Analista de Relaciones Internacionales en el Ministerio de Defensa, Departamento Asia-Pacífico.

¹ Loayza, Francisco. *Los chinos llegaron antes que Colón* (Lima: Ed. Miranda, 1948), pp. 8-12.

² Sha Ding (ed.), *Zhongguo He Lading Meizhou Guanxi Jianshi* [Breve Historia de las Relaciones entre China y América Latina] (Henan, China: Renmin Chubanshe, 1986), pp. 1-2.

³ Según lo demuestran Bradley, Anita, *Transpacific Relations of Latin America* (Nueva York: Institute of Pacific Relations, 1942) y Zhang Kai, *Ming Qing Shidai Meizhou Huaren Shuhe* [Estudio sobre los Chinos en América durante las dinastías Ming y Qing], *Lading Meizhou Congkan* [Revista América Latina] (Beijing: Instituto de Estu-

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

En efecto, desde principios del s. XVII pueden encontrarse registros que hacen referencia a la presencia de chinos en México, Perú y Brasil. A pesar de la estricta regulación implementada por la corte Ming con respecto a la emigración, la crisis socio-económica y política que sufría en aquellos tiempos el Imperio Chino fomentó el traslado de gente de las tierras de "Cathay" a las de "Nueva España"⁴.

A posteriori, la decadencia del poder soberano de los Qing y la necesidad de sustituir mano de obra india en nuestro subcontinente se combinaron para impulsar aún más la migración china a través del Océano Pacífico. Por ejemplo, entre 1830 y 1880, unos 250.000 chinos ingresaron en las recientemente emancipadas repúblicas de América Latina.⁵

Pese a que existen registros sobre la vinculación sino-latinoamericana en materia de comercio y migración que datan de más de cuatro siglos, los contactos bilaterales a nivel gubernamental fueron limitados y recién a partir del s. XIX se iniciaron a fin de regular el tratamiento dado a los trabajadores chinos en nuestra región.

Debido a causas históricas, culturales e ideológicas, las relaciones entre América Latina y China recién alcanzaron cierta fluidez a partir de 1980, si bien aún resta mucho por hacer.

El siguiente trabajo procura analizar las relaciones sino-latinoamericanas a partir de los '70, década en que se puso en marcha el establecimiento de lazos diplomáticos entre ambas partes.

Las fuentes disponibles serán empleadas para describir el contenido de las interacciones políticas y económicas de la República Popular China (RPC) con los Estados más representativos del subcontinente: Chile, Perú, México, Argentina y Brasil (listados según la fecha de inicio de relaciones oficiales con la RPC), y Cuba (debido a su particular postura política con respecto al resto de la región).

A continuación, estas relaciones serán estudiadas como variables

⁴ Wu Ruigen, *Haishang Sichou Zhilu Yu Zhongguo Zhichuang* [La Ruta Marítima de la Seda y la Nao de China], *Liding Meizhou Congkan*, N° 1, 1983; y Zhang Kai, op. cit., pp. 12-15.

⁵ Chang-Rodríguez, Eugenio, *Chinese Labor Migration into Latin America in the Nineteenth Century*, en *American History Review*, N° 46 (1958) pp. 24-27; Elias, María José, *Introducao ao Estudo da Imigracao Chinesa*, en *Anais do Museu Paulista* (San Pablo: Museu Paulista, 1970), Vol. XXIV, pp. 213-249; y Meagher, Arnold, *The Introduction of Chinese Laborers to Latin America: The 'Coolies' Trade*, tesis de Ph. D. de la Universidad de California, 1975, pp. 35-38.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

dependientes dentro del marco de la política de la RPCh hacia América Latina, con el propósito de aprehender los objetivos de Beijing en el subcontinente.

Asimismo, los lazos bilaterales serán examinados a través del modelo de "niveles de análisis"⁶, para poder apreciar la influencia de tanto el sistema internacional como lo estadual en las relaciones de China con América Latina.

Con respecto a las fuentes, han sido empleadas aquellas de carácter primario tanto en español como en chino, por ejemplo documentos e informes oficiales, entrevistas y periódicos. En cuanto a fuentes secundarias, se han utilizado otras tantas en español, chino e inglés con la intención de aprovechar los principales trabajos en la materia.

Primero se estudiarán los lazos a partir de los '70, período en que se produjeron la culminación del aislamiento internacional de China y la proclamación de Beijing de su política de "reforma y apertura", lo cual convirtió a la RPCh en miembro de la comunidad internacional tanto en el campo político como en el económico. En consecuencia, la normalización de relaciones oficiales sentó las bases para una floreciente interacción bilateral.

Luego se estudiarán los '80, durante los cuales el comercio en ambas direcciones alcanzó niveles sin precedentes, lo que a su vez permitió afianzar los vínculos políticos establecidos.

Finalmente, se describirán los principales hechos de la década en curso, estudiarán las principales dificultades que enfrenta la relación bilateral, e intentará efectuar una prospectiva de los lazos entre América Latina y China.

Los '70: "El Período del Reconocimiento Diplomático"

Sección 1: La Normalización de Relaciones Oficiales, 1970-1977

Las relaciones de China con América Latina serán examinadas dentro del marco de la política de Beijing frente al Tercer Mundo. Para el sinólogo Samuel Kim, desde el establecimiento de la RPCh en

⁶ Según Rosenau, James, *Pre Theories and Theories of Foreign Policy*, en R. B. Farrell (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics* (Evanston: North Western Univ. Press, 1966), pp. 27-92; y Buzan, Barry, *The Level of Analysis Problem in IR Reconsidered*, en Ken Booth y Steve Smith (eds.), *IR Today* (Cambridge, UK: Polity Press, 1995), pp. 198-216.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

1949 la política china para con el Tercer Mundo ha sido una resultante de su "mania de persecución": cuanto más grande es su descontento con las superpotencias, mayor es su interés por el Tercer Mundo.⁷

Como la fase radical de la Revolución Cultural (RC) había concluido en 1969, Beijing comenzó a prestar mayor atención al desarrollo de sus relaciones diplomáticas, de allí que redujera tanto su apoyo verbal como material a los movimientos revolucionarios del Tercer Mundo.⁸

En el interim, la oferta de paz a Vietnam del presidente de los Estados Unidos Lyndon Johnson fue percibida por la dirigencia china como una maniobra de acercamiento de Washington, habida cuenta del empeoramiento de los vínculos sino-soviéticos. Por su parte, el malestar en la relación entre los aliados comunistas obedecía tanto a la decisión de Moscú de invadir Checoslovaquia en 1968 y el anuncio la doctrina Brezhnev de "la soberanía limitada", como a los choques armados entre ambos ejércitos rojos en 1969 a lo largo de la porción oriental de la frontera común.⁹

A continuación, la visita a China del presidente Richard M. Nixon en febrero de 1972 abrió el camino al acercamiento entre la RPCh y los Estados Unidos, lo que a la vez hizo posible que Beijing comenzara a abandonar su aislamiento internacional y, por lo tanto, el desarrollo de los lazos con América Latina emprendiera una nueva etapa.

Por su parte, en el subcontinente, bajo la inspiración de teorías contrarias a la dependencia, se verificaba una tendencia hacia la adopción de políticas de mayor autonomía y puesta en vigencia de relaciones con todos los miembros de la comunidad internacional, sin importar su constitución política.¹⁰ En este contexto, la diversificación de las vinculaciones políticas y económicas con el exterior eran vistas como un medio ideal para atenuar la profunda dependencia vi-

⁷ Kim, Samuel, *China and the Third World in the Changing World Order*, en Samuel Kim (ed.), *China and the World*, 3ra Ed., (Boulder, Col.: Westview, 1994), pp. 130-131.

⁸ Cheng Qida (ed.), *Zhongguo Yu Disan Shijie* [China y el Tercer Mundo] (Beijing: Factual Press, 1990), p. 241 y 252.

⁹ Kissinger, Henry, *The White House Years* (Boston: Little, Brown and Co., 1979), pp. 1060-1062.

¹⁰ Theberge, James y Roger Fontaine (eds.), *Latin America's New Internationalism: The End of Hemispheric Isolation* (Nueva York: Praeger, 1976), p. 160.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

gente con los tradicionales centros de poder.

Frente a esta situación favorable para iniciar una relación especial, tanto América Latina como China percibían que la vinculación les brindaría el suficiente reconocimiento internacional para legitimar su respectiva postura y les permitiría desarrollar la proclamada cooperación Sur-Sur. Por un lado, debido a la superioridad numérica del Tercer Mundo en la ONU, el intento de Beijing de obtener consenso internacional para su nueva diplomacia se vería reforzado con el apoyo de la comunidad de los Estados latinoamericanos. Por el otro, por motivos simbólicos y psicológicos el subcontinente requería la asistencia de la RPCh para fomentar la idea de un orden económico internacional más justo.¹¹

La resultante de esta maniobra fue que China comenzó a priorizar las relaciones gobierno-gobierno y atenuar sus lazos con los aliados comunistas en América Latina. Esta iniciativa redundaría en el establecimiento de relaciones diplomáticas entre la RPCh y el subcontinente y la disminución de la actividad insurgente pro-maoísta.

Durante los '70 e incluso antes del lanzamiento de la política de reforma y apertura de 1978, once países latinoamericanos reconocieron oficialmente a China: Chile (el 15/12/70), Perú (el 02/11/71), México (el 14/02/72), Argentina (el 19/02/72), Guyana (el 27/06/72), Jamaica (el 21/11/72), Trinidad y Tobago (el 20/06/74), Venezuela (el 28/06/74), Brasil (el 15/08/74), Surinam (el 28/05/76), y Barbados (el 30/05/77). Durante este período de normalización diplomática, el comercio bilateral tuvo un crecimiento extraordinario, se intercambiaron numerosas visitas de alto nivel y se firmaron significativos convenios.¹²

El temprano establecimiento de relaciones diplomáticas con Chile obedeció al triunfo en las elecciones presidenciales de 1969 de Salvador Allende.¹³ Luego de la revolución cubana once años atrás, el Chile de Allende fue la primera gran oportunidad de Beijing para lograr alguna influencia en la región. Por su parte, para las autoridades chilenas el reconocimiento de China era "una indicación de ejercicio

¹¹ Li He, *Sino-Latin American Economic Relations* (Nueva York: Praeger, 1991), p. 38.

¹² Han Nianlong (ed.), *Diplomacy of Contemporary China* (Hong Kong: New Horizon Press, 1992), p. 584.

¹³ Skidmore, Thomas y Peter Smith, *Modern Latin America* (Nueva York: Oxford Univ. Press, 1992), p. 133.

¹⁴ Anuncio del Canciller chileno Clodomiro Almeyda sobre los motivos del reconoci-

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

de la soberanía nacional".¹⁴

En 1972, la vinculación sino-chilena se vió favorablemente promovida con la visita del presidente Allende a Beijing, presencia que a su vez marcó un hito en la historia diplomática por ser la primera vez en la historia que un jefe de Estado sudamericano pisaba tierras chinas.¹⁵

Pese al excelente desenvolvimiento de la interacción bilateral, una vez producido el golpe de Estado de septiembre de 1973 —que acabaría con la vida del propio Allende—, la reacción de China fue sorprendentemente tenue. Beijing criticó tanto a los Estados Unidos como a la Unión Soviética por su intervención en el Tercer Mundo, lamentó la muerte de Allende y deslizó una crítica a la teoría del líder chileno sobre "la transición pacífica al Socialismo".¹⁶

Paradójicamente, luego de la asunción al poder del general Pinochet, China y Rumania fueron las únicas naciones del bloque comunista que no interrumpieron sus relaciones diplomáticas con Chile.

Las razones de esta decisión habrían sido, primero, que atento que a lo largo de los '70 la diplomacia china distinguía a la Unión Soviética como la principal amenaza a la paz mundial, el anti-comunismo de la junta chilena no era discordante con las preocupaciones estratégicas de Beijing. En segundo lugar, las autoridades en Santiago no alteraron algunas de las políticas independientes seguidas por el gobierno de Allende, tales como la nacionalización de la industria del cobre y el mantenimiento de lazos con la RPCh, las cuales eran benéficas en lo económico y diplomático para China.¹⁷

Con respecto del cobre, en los '70 Chile había pasado a ser el prin-

miento de la República Popular China, suplemento del Comunicado Conjunto del Gobierno de la República de Chile y del Gobierno de la República Popular de China sobre el Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre Chile y China (Santiago de Chile, 5 de enero de 1971).¹⁵ Yao Linmei (ed.), *Guoji Zhengzhi Yu Zhongguo Waijiao* [Política Internacional y Diplomacia de China] (Liaoning, China: Dongbei Caijing Daxue Chubanshe, 1987), p.336.

¹⁶ Discurso de Jiao Guanhua a la 28va Sesión Plenaria de la Asamblea General de la ONU. *Peking Informa*, N° 40 (octubre de 1973), p. 10.

¹⁷ William, Joseph, *China's Relations with Chile under Allende: A Case Study of Chinese Foreign Policy in Transition*, en *Studies in Comparative Communism*, Vol. XVIII N° 2-3 (Summer-Autumn 1985), pp. 145-149.

¹⁸ *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade* (Hong Kong: China Resources and Trade Consultancy Co., 1984), p. 892.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

principal abastecedor mundial de China de ese mineral.¹⁸ Por lo tanto, puede atribuirse la no interrupción de lazos oficiales a que las existentes relaciones sino-chilenas eran de mutuo beneficio.

En Perú, tras el golpe militar izquierdista de 1968, el nuevo gobierno liderado por el general Juan Velasco Alvarado también llevó a cabo una política económica y exterior nacionalista, siendo su nota característica el ingrediente maoísta. Un punto clave del programa de la junta fue la reforma agraria, la que no sólo en nombre sino también en contenido fue similar a las medidas adoptadas en China a mediados de los '50.¹⁹

Asimismo, el gobierno militar decretó la lectura obligatoria de las Obras Escogidas de Mao Zedong, mientras que institucionalizó un sistema de movilización de masas parecido al de la China de la RC.²⁰ Acorde con esta visión, entre 1968 y 1974 las autoridades de facto nacionalizaron más de una decena de corporaciones estadounidenses, lo que provocó que Washington suspendiera su ayuda financiera y empleara su poder para desalentar inversiones privadas extranjeras. Frente a este marco, Lima procuró romper esta suerte de bloqueo económico vía el fomento de relaciones con el mundo socialista.

En junio de 1971, a pesar de la inexistencia de lazos oficiales entre Perú y China, ambos países firmaron un acuerdo comercial por el que la RPCh compraría harina de pescado y metales por más de 55 millones de dólares.²¹ A continuación, en septiembre de 1971 Lima junto a Belgrado presentó una declaración en la Asamblea General de la ONU (AGNU) que apoyaba el ingreso de China a la organización internacional.²²

Posteriormente, el 26 de octubre de ese año, durante la XXVI sesión de la AGNU, siete países latinoamericanos entre los que se encontraba Perú, votaron a favor de la propuesta de Albania en el sentido de incorporar a la RPCh a la ONU en lugar de la China Nacionalista. Luego de estos acercamientos, Perú y China acordaron el 4 de noviembre establecer relaciones diplomáticas.²³

De esta manera, antes de la visita del presidente Richard Nixon a

¹⁹ Skidmore, Thomas y Peter Smith, *op. cit.*, p. 214.

²⁰ Entrevistas del autor con oficiales de las Fuerzas Armadas peruanas, Lima, 1982.

²¹ *Almanac...*, (1984), *op. cit.*, p. 899.

²² *Renmin Ribao* [Diario del Pueblo] (Beijing, China), 15 de septiembre de 1971, p.1.

²³ *Renmin Ribao*, 4 y 19 de noviembre de 1971, pp. 1 y 2.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

China, cuando las cancillerías de Latinoamérica aún no habían empezado a elaborar sus estrategias para normalizar relaciones con Beijing, Chile y Perú ya habían reconocido a China.

Luego de la visita de Nixon y el inicio del proceso de normalización de relaciones entre la RPCh y los Estados Unidos, el primer país del subcontinente que estableció relaciones diplomáticas fue México. El presidente Luis Echeverría en su afamada disertación en el seno de la ONU, además de proponer una "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados" pidió el apoyo de la comunidad de Estados para la admisión de China en la organización internacional.

Como consecuencia de estas iniciativas, México y la RPCh alcanzaron el mutuo reconocimiento oficial el 14 de febrero de 1972.²⁴ Un año más tarde, el presidente Echeverría visitó China, ampliando las bases de las recientemente establecidas relaciones diplomáticas.²⁵

Dos días después del inicio de los lazos oficiales sino-mexicanos, Argentina hizo lo propio. Más allá del existente proceso de normalización entre Washington y Beijing, el presidente de facto, general Alejandro A. Lanusse y su canciller el Dr. Luis María de Pablo Pardo, sostenían que el rechazar relaciones con Estados progresistas, socialistas o comunistas era perjudicial para la política de independencia y crecimiento económica que se abogaba para la Argentina.²⁶

Tras efectuar negociaciones en Bucarest el vicedecano argentino y el embajador de China ante Rumania, se firmó el 16 de febrero de 1972 el comunicado conjunto para el establecimiento de relaciones diplomáticas, en el que se anunciaba para el 19 de febrero de ese año la normalización de lazos oficiales.²⁷

En 1973, cuando el peronismo llegó al poder en la Argentina por tercera vez, los vínculos sino argentinos se intensificaron, ya que dentro del marco de la doctrina de la "Tercera Posición" las nuevas autoridades impulsaron los contactos con países socialistas.²⁸ Tres años después, cuando las Fuerzas Armadas desplazaron del poder a la

²⁴ *Renmin Ribao*, 16 de febrero de 1972, p.1.

²⁵ *Renmin Ribao*, 25 de abril de 1972, p.1.

²⁶ Lanús, Juan A., *De Chapultepec al Beagle: Política Exterior Argentina, 1945-1980* (Buenos Aires: Emecé, 1984), pp. 88-92.

²⁷ *Renmin Ribao*, 20 de febrero de 1972, p.1.

²⁸ Lanús, Juan A., *op. cit.*, p.110.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

presidente Isabel Perón, las relaciones bilaterales no se vieron afectadas, tal como ocurrió con Chile luego de la caída de Allende.²⁹

Las relaciones del Brasil con la RPCh se encontraban interrumpidas desde 1964, cuando miembros de las representaciones de la China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT) y de la Agencia Noticiosa Xinhua fueron arrestados bajo acusación de espionaje. En los '70, Brasil fue gobernado por una sucesión de juntas militares, por lo que Itamaraty consideró hasta mediados de esa década a la administración nacionalista instalada en Taiwán como al aliado más apropiado.

Luego, en marzo de 1974, cuando el general Ernesto Geisel se convirtió en el sexto presidente de la junta inaugurada diez años atrás, lanzó la propuesta de "diversificar los lazos internacionales del Brasil para alcanzar mayor status en la comunidad internacional"³⁰. En consecuencia, la normalización de relaciones oficiales sino-brasileras fue acordada para el 15 de agosto de 1974.³¹

Para concluir con la interacción en los '70 entre América Latina y China a nivel estadual, resta mencionar la relación "amor-odio" entre La Habana y Beijing. Luego de cuatro años sin interacción política debido a la elección cubana de apoyar a Moscú en la disputa sino-soviética, Cuba y la RPCh decidieron en 1971 restablecer lazos a nivel de embajador.

Con posterioridad, en ocasión del décimo aniversario de la revolución cubana, tanto Mao como su premier Zhou Enlai pronunciaron sendos mensajes conmemorativos en los que ponderaban los logros de la dirigencia caribeña y el avance de la relación bilateral.³² Este tipo de gesto de aprobación y el creciente intercambio comercial abrieron el camino para instaurar un *modus vivendi* entre ambos Estados a la luz de la ruptura sino-soviética.

Sin embargo, cuando en 1976 Cuba proveyó asistencia e incluso envió tropas a las fuerzas pro-soviéticas de Angola, una guerra polí-

²⁹ Entrevista del autor con el Dr. J. C. Katzenstein, Embajador argentino en la RPCh en 1976.

³⁰ De Souza Costa, Alejandro, *Política Exterior Brasileira, en Foro Internacional* (Brasil), Vol. XXIV N° 1 (julio de 1983), p.22.

³¹ *Renmin Ribao*, 17 de agosto de 1974, p.1.

³² *Renmin Ribao*, 25 y 26 de julio de 1971, p.1.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

tica se inició entre Beijing y La Habana.³³

Pasando ahora a posturas de política exterior de Beijing que trascienden lo interestadual pero que están vinculadas con América Latina en los '70, cabe destacar que en abril de 1974 Deng Xiaoping —al hablar en la Sexta Sesión Especial de la AGNU— presentó su "Teoría de los Tres Mundos". Según la misma, el Tercer Mundo (es decir los países en desarrollo de Asia, África y América Latina) y el Segundo Mundo (las naciones desarrolladas —principalmente Europa—) deberían unirse en contra de las políticas hegemónicas del Primer Mundo (compuesto por la Unión Soviética y los Estados Unidos).

A continuación, Deng agregó que China "siempre permanecerá un miembro del Tercer Mundo"³⁴, para lo cual comprometió su apoyo diplomático en una serie de asuntos de interés para el Tercer Mundo. Entre éstos, fueron de especial relevancia para América Latina los siguientes: (1) independencia y auto-determinación para Panamá en su reclamo de soberanía sobre el Canal y para el movimiento revolucionario nicaragüense, (2) establecimiento de una Zona Económica Exclusiva de 200 millas náuticas, (3) establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares y (4) instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional.³⁵

Aunque estos cuatro asuntos constituyan en sí mismos cuestiones internacionales mayores, el enfoque de Beijing sobre los mismos estuvo dictado en los '70 por consideraciones de "alta política". Como afirma Samuel Kim, la diplomacia "simbólica" de China entre 1971-1977 fue "un corolario de su compromiso de nunca ser o actuar como una superpotencia".³⁶ Incluso, la no pertenencia de Beijing a las tres principales organizaciones del Tercer Mundo (el Grupo de los 77, el Movimiento No Alineado y el Grupo de los 24), evidenciaría que

³³ En los medios de comunicación de China, la Cuba de Castro pasó a ser llamada "el caballo de Troya de Moscú" en el Tercer Mundo. Para un análisis de esta turbulenta historia recomiendo Erisman, Michael, *Conflicto Sino-Cubano: la Lucha por la Influencia en el Tercer Mundo*, en *Areito* Vol. V N° 19 (1979), pp. 12-19.

³⁴ *Peking Informa*, N° 15 (abril de 1974) y *Renmin Ribao*, 11 de abril de 1974, p.1.

³⁵ Ver diversas notas en *Peking Informa*, *Peking Review* y *Xinhuashe Xinwengao* [Informe de Noticias de la Agencia Xinhua], entre abril de 1974 y enero de 1976.

³⁶ Kim, Samuel, *China's International Organizational Behaviour*, en Robinson, Thomas y David Shambaugh (eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (Oxford, UK: Clarendon Press, 1995), p. 409.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

China buscaba independencia (no neutralidad), designándole al Tercer Mundo una relevancia secundaria.

En síntesis, el período entre 1970 y 1977 constituyó una línea divisoria de aguas en la historia de las relaciones sino-latinoamericanas. Los cambios en los alineamientos de poder internacional permitieron tanto a China como a América Latina reevaluar sus lazos bilaterales.

China en este período logró parcialmente su tan preciado objetivo de obtener reconocimiento diplomático, lo que a su vez significó que el número de naciones que reconocían a Taipei cayera de veinte a doce.³⁷ Al mismo tiempo, la RPCh abandonó su apoyo abierto a la lucha armada en América Latina y comenzó a desarrollar lazos cordiales con regímenes militares de derecha, algo que en los '60 hubiera sido inconcebible. Con respecto a la postura de Beijing en temas regionales, desde que el fortalecimiento de lazos con el Tercer Mundo derivó de la búsqueda de mayor independencia en materia internacional, China se caracterizó por sus meros pronunciamientos políticos.

En cuanto a las ventajas políticas que América Latina obtuvo del establecimiento de relaciones diplomáticas con China, la posición única de Beijing como uno de los lados del recientemente formado "triángulo estratégico" y la posesión de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (CdS), justificaron la apertura hacia la nación oriental.

Sección 2: Relaciones Económicas 1970-1977

Con la normalización de relaciones oficiales, el comercio bilateral se incrementó significativamente. Además, las políticas del subcontinente de dar término a la sobredependencia en los Estados Unidos y promover el crecimiento material contribuyeron a la diversificación de las relaciones económicas con el exterior.

Por su parte, China, luego de la recesión producida por la RC pasó a enfatizar el desarrollo económico, por lo que la política exterior que le siguió priorizaba junto a la promoción de sólidos lazos políticos el intercambio comercial.

En consecuencia, el intercambio sino-latinoamericano creció de 131 millones de dólares en 1969 a 407 millones en 1974, tras lo

³⁷ *Shijie Zhishi Nianjian 1987* [Anuario de Conocimientos Mundiales 1987] (Beijing: World Knowledge Press, 1988), pp. 710-716.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

cual declinó debido a la lucha en el seno de la dirigencia por la sucesión de Mao.³⁸

Del mismo modo, mientras que las cifras del intercambio La Habana-Beijing en la década anterior predominaron en el comercio entre China y América Latina, en los '70 tuvo lugar una variación geográfica. Entre 1970 y 1977, el comercio sino-cubano alcanzó los 1.200 millones de dólares, mientras que el intercambio con Chile fue de 491 millones, con Perú 392 millones, con Brasil 310 millones, con Argentina 257 millones y con México 210 millones³⁹ (siempre de la moneda americana).

De esta manera, el desarrollo paralelo de sustantivas relaciones diplomáticas entre Beijing-La Habana/Santiago y Lima puede ser claramente comprendido. Sólo Argentina y México parecerían ser la excepción, ya que a pesar de que Buenos Aires y México DF normalizaron sus lazos oficiales dos años más temprano que Itamaraty, el comercio sino-brasileño se ubicó en tercer lugar. Dicho avance obedecería al mayor desarrollo del sector industrial brasileño como así también al perfil exportador de su economía en los '70.⁴⁰

Entre 1970 y 1977 el intercambio global sino-latinoamericano totalizó los 2.500 millones de dólares, lo que representó un incremento del 25 por ciento del volumen registrado en los '60.⁴¹ Sin embargo, cabe destacar que, si bien la evolución fue dinámica, la suma total fue pequeña si se la compara con los 1.300 millones de la misma moneda del comercio sino-subsahariano durante el mismo período (región que en los '70 señaló un crecimiento promedio del PBI cinco puntos inferior al de América Latina).⁴²

China mantuvo un déficit con su contraparte latinoamericana,

³⁸ *Almanac...* (1984), *op. cit.*, pp. 890-902; y State Statistical Bureau, *Statistical Yearbook of China*, 1981 (Hong Kong: Economic Information Agency, 1982), pp. 368-370.

³⁹ *Idem Supra*.

⁴⁰ Entre 1968 y 1974 el crecimiento del PBI de Brasil fue de un 10 por ciento promedio, mientras que sus exportaciones se cuadruplicaron. Baer, Werner, *The Brazilian Economy: Growth and Development*, 3ra Ed., (Nueva York: Praeger, 1989), pp. 122-124.

⁴¹ En los '60, el comercio bilateral anual fue de 200 millones de dólares, de los que 150 millones correspondían al intercambio sino-cubano. *Figures of the PRC's Trade*, en *International Trade Statistics*, (Nueva York: Naciones Unidas, 1979).

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

principalmente debido a la abundancia de recursos naturales y el más alto nivel de industrialización del subcontinente. La RPCh importó materias primas (trigo, maíz, algodón, azúcar y químicos), equipos y productos de acero; mientras que exportó textiles, hidrocarburos y productos de industria liviana. China tuvo el mayor déficit con la Argentina, de la que adquirió granos.⁴³

Por último, Beijing también empleó un programa de asistencia para fortalecer sus lazos con América Latina. Entre 1970 y 1977, unos 179 millones de la divisa norteamericana fueron donados principalmente a Chile, Guyana y Perú.⁴⁴

Para resumir, luego de la fase radical de la RC y el inicio de las relaciones diplomáticas, la interacción económica sino-latinoamericana evolucionó de una manera nunca antes registrada. A su vez, dicha evolución fue vital en la promoción de relaciones políticas más sólidas, habida cuenta de lo afectado que se vio este aspecto de la vinculación en los '60, cuando China apoyó la insurgencia en la región.

Aunque en términos absolutos el comercio bilateral fue escaso, su crecimiento fue dinámico. El considerable déficit de China no sólo obedeció a su base industrial menos desarrollada, sino también a su creciente necesidad de satisfacer su demanda interna y afianzar sus relaciones diplomáticas. Si bien la RPCh desarrolló óptimos contactos con los países líderes del subcontinente, la interacción con los restantes Estados fue nominal.

La dimensión política de la relación contribuyó enormemente en la vinculación comercial. Los años 1978-1979 pasarían a ser cruciales, atento a que cambios en la dirigencia china abrirían las puertas a una nueva etapa en la historia de ese país, la que vería una intensificación en los contactos con América Latina.

Sección 3: La Política de Reforma y Apertura y su Impacto en las Relaciones Bilaterales

Tras la muerte de Mao en septiembre de 1976, la lucha por la sucesión fue resuelta en parte cuando los miembros de una de las

⁴³ Shen Jueren, *Dangdai Zhongguo Duiwai Maoyi* [Comercio Exterior Contemporáneo de China] (Beijing: Contemporary China Press, 1992), pp. 378-379.

⁴⁴ Directory of Intelligence, *Handbook of Economic Statistics* (Springfield, Va.: CIA, 1978), pp. 72-76.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

partes antagónicas, es decir la "Banda de los Cuatro" o facción radical, fue arrestada un mes después de la desaparición del supremo líder chino. Deng Xiaoping, miembro del grupo de los "perjudicados" por la RC gradualmente escaló posiciones con el apoyo del generalato conservador y, finalmente en el Tercer Pleno del 11º Congreso del Partido Comunista Chino (PCCCh) en diciembre de 1978 logró imponer su plan de gobierno.

La modernización económica fue presentada como objetivo principal, por lo que la política exterior pasaría a ser parte integrante de tal esfuerzo. De este modo, el pragmatismo dengista abrió las puertas de China para el ingreso de inversiones, créditos, productos y tecnología extranjera, como así también el tan esperado establecimiento de relaciones diplomáticas con los Estados Unidos. Con respecto a la Unión Soviética, la invasión rusa a Afganistán en diciembre de 1979 empeoró los poco sustantivos contactos de hasta ese entonces, por lo cual Beijing lanzó un llamado para conformar un amplio frente soviético internacional.⁴⁵

En cuanto a los vínculos de China con el Tercer Mundo en esta etapa de cambio, tanto la retórica de Beijing en el sentido de liderazgo de dicho agrupamiento como la tendencia a presentar a la RPCh como modelo de desarrollo declinaron manifiestamente, habida cuenta que la República Popular inició una política de aparentar respeto por el status quo internacional.⁴⁶

En realidad, la prioridad otorgada a lo económico afectó algunos aspectos de la alianza de la RPCh con el Tercer Mundo (como por ejemplo el fundamento ideológico de la relación especial —y la consiguiente asistencia económica—), a la par que colocó a China como un competidor del Tercer Mundo por la inversión, el crédito y la tecnología internacional.⁴⁷

Frente a este nuevo contexto, con el propósito de aclarar cual-

⁴⁵ Entre muchos otros, Harding, Harry, *China's Second Revolution: Reform After Mao*, (Washington DC: Brookings Institution, 1987); Schram, Stuart, *Ideology and Politics in China Since the Third Plenum*, en *The China Quarterly* (September 1984), pp. 417-461; y Pery, Elizabeth and Christine Wong (eds.) *The Political Economy of Reform in Post Mao China*, (Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1985).

⁴⁶ Harris, Lilian C., *China's Foreign Policy Toward the Third World* (N. York: Praeger, 1985), pp. 52-58.

⁴⁷ Harris, Lilian C. y Robert Worden (eds.), *China and the Third World: Champion or Challenger?* (Dover, Mass.: Arden House, 1979), pp. 4-5.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

quier duda respecto al cariz de su vinculación con el Tercer Mundo, la alta dirigencia de Beijing procuró enviar mensajes alentadores a sus aliados del Sur. No obstante, más allá de los pronunciamientos, las acciones de la RPCh llenó de sospecha a los gobiernos de los países en desarrollo, atento a lo evidente con que Beijing buscaba dejar de lado diferencias ideológicas del pasado con Occidente a fin de obtener beneficios económicos y estratégicos.⁴⁸

A pesar de lo antedicho, la política de reforma y apertura significó también una faceta positiva para el Tercer Mundo. Frente a la necesidad de China de importar materias primas y know-how y exportar productos manufacturados, estos países tuvieron ante sí una renovada oportunidad para diversificar sus relaciones económicas internacionales y reactivar su aparato productivo.

Por lo tanto, el desarrollo de las relaciones sino-latinoamericanas hacia fines de los '70 enfrentó un importante desafío: la región podía quedar dejada de lado como ocurrió con África⁴⁹ o convertirse en un socio comercial que contribuyera al progreso de China tal como hizo el Sudeste Asiático.⁵⁰

La evidencia existente sugiere que, tras el lanzamiento de la política de reforma y apertura, los años 1978 y 1979 actuaron como una "bisagra" uniendo la década de establecimiento de relaciones diplomáticas con el período en el que Beijing apostó fuertemente al crecimiento económico. En consecuencia, el aspecto material de la interacción entre China y América Latina se desarrolló fluidamente, lo cual redundó por un lado en una profundización de los lazos políticos mientras que por el otro marcó el principio del fin del crónico déficit comercial de la RPCh con la región.⁵¹

Al final de cuentas, los '80 fueron testigos de una relación bilateral más extensa tanto en lo político como en lo económico, en donde bajo el manto de la "cooperación Sur-Sur" el intercambio de visitas de alto nivel se multiplicó tres veces⁵² y el comercio en ambas di-

⁴⁸ Harris, Lilian C. y Robert Worden, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁹ Segal, Gerald, *China and Africa*, en *The Annals of the American Society of Political Science* [En adelante *The Annals*] (January 1992), pp. 120-124.

⁵⁰ Hinton, Harold, *China as an Asian Power*, en Robinson, Thomas y David Shambaugh, *op. cit.*, p. 349.

⁵¹ Li He, *op. cit.*, pp. 53-54.

⁵² Han Nianlong, *op. cit.*, p. 445.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

recciones se incrementó de 1.000 millones de dólares en 1979 a 3.000 millones en 1989,⁵³ dando paso a una nueva era en la historia de la interacción sino-latinoamericana.

Los '80: "El Periodo de la Intensificación de Relaciones Bilaterales"

Sección 1. Relaciones Políticas, 1980-1989

Dentro del nivel de análisis sistémico, la política exterior china durante esta década puede ser subdividida en tres partes. Primero, entre 1980 y 1982, cuando tuvo lugar el mayor acercamiento a los Estados Unidos luego de la invasión soviética a Afganistán, el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Beijing y Washington en enero de 1979 y la "expedición punitiva" de China sobre Vietnam. La RPCh no sólo se alineó con los Estados Unidos, sino con los aliados de este —Europa Occidental y Japón—, de los que también obtuvo los medios más aptos para llevar a cabo la modernización. Dicha elección perjudicó la relación de Beijing con el Tercer Mundo.

Segundo, entre 1982 y 1984, las políticas del presidente Ronald Reagan vinculadas con mayores contactos con Taiwán, la paridad estratégica con Moscú y el rechazo a la venta de tecnologías de uso dual a China, junto a la re-evaluación de Beijing de la arena estratégica global, incidieron en que la RPCh adoptara una política menos alineada y más autónoma.

Para los chinos, el mundo era "crecientemente multipolar", la amenaza soviética era menor y la dependencia de Washington podía ser disminuida.⁵⁴ A continuación, en el 12º Congreso del PCCh en 1982, Beijing proclamó su política exterior "independiente", tras lo cual buscó el acercamiento a Moscú. Esta postura equidistante frente a las superpotencias llevó a que China hiciera flamear una vez más la bandera de liderazgo del Tercer Mundo.

En tercer lugar, en 1984 otro cambio en la política exterior china fue implementado, el que se mantuvo por el resto de la década. Bajo el slogan "Paz y Desarrollo" se buscó fomentar la cooperación interna-

⁵³ *Beijing Informa*, N° 20 (Mayo de 1990), p. 15.

⁵⁴ Lee Hamrin, Carol, *China Reassesses the Superpowers*, en *Pacific Affairs* (Summer 1983), pp. 209-231; Robinson, Thomas W., *Chinese Foreign Policy from the 1940's to the 1990's*, en Robinson, Thomas W. y David Shambaugh (eds.), *op. cit.*, pp. 569-572; y Shambaugh, David, *Beautiful Imperialist: China Perceives America 1972-1990* (Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1991), Cap. 1.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

cional y asegurar los primeros éxitos del programa modernizador.⁵⁵ China mantuvo la equidistancia con respecto a las superpotencias pero abandonó gradualmente el alto perfil externo del lustro anterior.

Frente al Tercer Mundo, la RPCh intentó reconstituir su credibilidad, virtud que se había visto dañada desde fines de los '70. A tales efectos, el premier Zhao Ziyang visitó países de Asia y América Latina en 1981 para luego ese mismo año el canciller Huang Hua hacerse presente en India, Africa y Latinoamérica.⁵⁶

Asimismo, sobre la base de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica fueron promovidas las relaciones gobierno-gobierno y los contactos con los partidos políticos del Tercer Mundo, y se apoyaron causas de carácter económico.⁵⁷ Pese a ello, China permaneció fuera del Movimiento de Países No Alineados y del Grupo de los 77, a la vez que comenzó a competir con el mundo en desarrollo por obtener los programas de asistencia del Banco Mundial.⁵⁸ De esta manera, la RPCh solamente se acercó al Tercer Mundo con el propósito de construir una base de poder para sí misma en un creciente mundo multipolar.

En cuanto a las relaciones de la RPCh con América Latina, Beijing prestó mayor atención a la región que a Africa o el Medio Oriente, si bien tal maniobra no fue tan relevante como la acontecida con las naciones en desarrollo del subcontinente indio y Sudeste Asiático.

En materia política, la agenda bilateral se caracterizó por el establecimiento de relaciones diplomáticas entre más países latinoamericanos y China, la cooperación Sur-Sur, la búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional⁵⁹, el proceso de democratización en la región⁶⁰, el conflicto centroamericano⁶¹ y el problema de la deuda ex-

⁵⁵ Deng Xiaoping, *Safeguard World Peace and Ensure Domestic Development* (29 de mayo de 1984), en *Fundamental Issues in Present-Day China* (Oxford: Pergamon Press, 1987), pp.46-47.

⁵⁶ Han Nianlong, *op. cit.*, p.415.

⁵⁷ Cheng Qida, *op. cit.*, p. 243-244.

⁵⁸ Harris, Lilian C. y Robert Worden, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁹ Sobre este último ver *Chinese Premier Zhao Ziyang's Statement delivered at the Cancun Meeting*, en *Beijing Review* N° 44 (November 1981), pp.14-15.

⁶⁰ Guan Yanzhong, *Continuo Proceso de Democratización*, en *Beijing Informa*, N°1 (Enero de 1986), pp. 12-13; y Lan Caiji, *Progresos en la Democratización*, en *Beijing Informa*, N° 12 (Marzo de 1985), pp. 14-15.

⁶¹ Ver diversas editoriales de *Beijing Informa* entre 1983 y 1987.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

terna.⁶² Beijing abandonó su práctica de marcar líneas divisorias en virtud de la conexión existente con la Unión Soviética, lo que significó mejores relaciones con la Cuba de Castro y con los Sandinistas.⁶³

Dentro del nivel de análisis estadual, ocho países más de Latinoamérica establecieron relaciones oficiales con China: Ecuador (2 de enero de 1980), Colombia (7 de febrero de 1980), Antigua y Barbuda (1 de enero de 1983), Bolivia (9 de julio de 1985), Grenada (1 de octubre de 1985), Nicaragua (7 de diciembre de 1985), Belice (16 de febrero de 1987) y Uruguay (3 de febrero de 1988). De este modo, pasaría a veinte el número de naciones del subcontinente que reconocían a Beijing sobre un total de treinta y tres.⁶⁴

Asimismo, diez presidentes de nueve repúblicas latinoamericanas viajaron a China (Argentina, Brasil, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Surinam, Uruguay y Venezuela), mientras que ocho premieres y vice-primer ministros de seis países de la región arribaron a Beijing (Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Guyana, Perú y Trinidad y Tobago).⁶⁵

Del lado chino, por primera vez un jefe de gobierno de la RPCh pisó suelo de América Latina. En 1981 el premier Zhao arribó a México en ocasión de la Conferencia Norte-Sur en Cancún. Luego, en noviembre de 1985 Zhao visitó Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela, para finalmente en mayo de 1990 producirse la primera visita de un jefe de Estado chino: Yang Shangkun visitó Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.⁶⁶

Al mismo tiempo, Beijing intentó un acercamiento a aquellas naciones que reconocían a las autoridades nacionalistas en Taipei. Quizás por su comparativamente avanzadas economías, ubicación geoestratégica y relevancia en el área, China centró sus esfuerzos en Costa Rica, la República Dominicana y Panamá.⁶⁷

Con respecto a las relaciones Estado-Estado, los vínculos de China con el Chile de Pinochet se mantuvieron cordiales, pese a la críti-

⁶² Wang Yaozeng, *Desarrollo Económico: Situación Actual y Problemas, en Beijing Informa*, N° 44 (Noviembre de 1983), p.29.

⁶³ Yao Linmei, *op. cit.*, p. 324.

⁶⁴ Han Nianlong, *op. cit.*, pp. 584-595.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Cheng Qida, *op. cit.*, p. 246.

⁶⁷ Comejo Bustamante, Romer y Maisela Connelly, *China-América Latina: Génesis y Desarrollo de sus Relaciones* (México: El Colegio de México, 1992), p.110.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

ca de Moscú sobre el particular.⁶⁸ Sin embargo, con el correr del tiempo la prensa china comenzó a publicar informes sobre las demostraciones en Santiago en contra del régimen⁶⁹, e incluso cuando en 1988 Pinochet fue derrotado en el plebiscito sobre la continuidad de su mandato, Beijing afirmó "la Junta en Chile ya ha dominado al país por 15 años. Los chilenos tienen una profunda tradición democrática y están cansados de la política autocrática de Pinochet".⁷⁰

Cuando en 1989 se efectuó la elección presidencial que llevó al poder al líder demo-cristiano Patricio Aylwin, la prensa china afirmó "al fin los chilenos recuperaron el gobierno civil... las relaciones entre nuestros países han perdurado gracias a la estricta observancia del principio de no interferencia en los asuntos internos del otro".⁷¹

En cuanto a las relaciones con Perú, el gobierno civil de 1980-1985 dirigido por el conservador Belaúnde Terry debió enfrentar la violenta irrupción de Sendero Luminoso, grupo guerrillero autoproclamado maoísta. Su manifestación pública fue mediante el asesinato de dirigentes de aldeas que resistieron su llamado a rebelarse contra las autoridades, dentro del marco de su revolución igualitaria.

La identificación de Sendero Luminoso con China no contribuyó al mejoramiento de las relaciones con el Perú de Belaúnde Terry, si bien cuando en 1985 Alan García —miembro de la centro-izquierdista Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)— fue electo presidente del país, los lazos se profundizaron. Durante su mandato las actividades de Sendero se extendieron a otras provincias serranas y a la propia Lima, si bien no se ha podido hallar evidencia sobre eventuales lazos de la guerrilla con Beijing. Por el contrario, sólo se tiene conocimiento del atentado explosivo de la organización contra la embajada china en Lima en 1983, en ocasión del natalicio de Mao Zedong.⁷²

Las relaciones sino-mexicanas tuvieron un desarrollo positivo durante las administraciones de López Portillo (1976-1982) y De la Madrid (1982-1988). El presidente Portillo visitó China en octubre de

⁶⁸ Rey Estrella, *Peking Policy in Latin America: Approachment with the Forces of Imperialism and Reaction*, en *Far Eastern Affairs* (Unión Soviética), N° 2 (June 1980), p. 32.

⁶⁹ *Beijing Informa*, N° 42 (Noviembre de 1985), p.13.

⁷⁰ *Beijing Informa*, N° 43 (Noviembre de 1988), p.12.

⁷¹ *Beijing Informa*, N° 7 (Febrero de 1990), p. 14.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

1978, para tres años más tarde el premier Zhao hacerse presente en la Conferencia de Cancún. En 1984 el canciller Wu Xueqian llegó a México y finalmente en 1990 Yang Shangkun pisó suelo azteca.

En la ocasión, Yang anunció los "Cuatro Principios para las Relaciones Sino-latinoamericanas":

1. desarrollar, sobre la base de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, relaciones amistosas tanto con aquellos Estados que han establecidos relaciones con Beijing, como con aquellos que no lo han hecho aún;
2. intercambio de productos de mutua necesidad, conocimiento de las experiencias de crecimiento del otro y promoción de la cooperación económica;
3. respeto por las tradiciones y valores respectivas, mutua comprensión e incremento del intercambio cultural;
4. mutuo apoyo y diálogo en asuntos internacionales, búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional.⁷³

El contenido de estos principios reflejaron la intención de la RPC de atraer al apoyo latinoamericano ante un ambiente internacional hostil para China luego de los sucesos en la Plaza Tian Anmen en junio de 1989.

En relación con los lazos entre China y la Argentina, en junio de 1980 el presidente militar Jorge R. Videla visitó Beijing, ocasión en la que firmó dos acuerdos de cooperación económica y científica. Los mismos constituyeron una muestra de la continuidad de contactos auspiciosos a la luz del existente beneficio mutuo, más allá de las diferencias ideológicas.⁷⁴

Cuando en 1982 la Junta decidió recuperar por vía militar las Islas Malvinas, Beijing primero no efectuó comentario alguno sobre el particular, para luego solicitar a las partes una solución negociada y abstenerse ante la resolución británica en el seno del CdS.⁷⁵

Una vez que la Argentina recuperó la democracia en 1983, los lazos bilaterales se mantuvieron dentro de la misma senda de amistad y cooperación. En abril de 1984 el canciller Wu Xueqian visitó Buenos Aires, oportunidad en que firmó un convenio de intercambio cultural.⁷⁶ Un año más tarde, el ministro de Relaciones Exteriores Dante

⁷³ *Renmin Ribao*, 28 de mayo de 1990, p.1.

⁷⁴ *Xinhuashe Xinwen Gao*, 15 de junio de 1980.

⁷⁵ *Diario La Nación* (Buenos Aires), 5 y 12 de abril de 1982.

⁷⁶ *Diario La Prensa* (Buenos Aires), 20 de abril de 1984.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

Caputo se hizo presente en Beijing, en donde rubricó un convenio para la cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear.⁷⁷

A fines de 1985, el premier Zhao efectuó una gira por Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela, oportunidad en la que anunció otra serie de indicaciones para la mejora de las relaciones entre China y América Latina. Los llamados "Cuatro Principios para las Relaciones entre China y América Latina" fueron:

1. Paz y Amistad;
2. Apoyo Mutuo;
3. Igualdad y Beneficio Recíproco;
4. Búsqueda del Progreso en Común.⁷⁸

Luego, en mayo de 1988 el presidente Raúl Alfonsín viajó a China, donde firmó tres acuerdos de cooperación en materia aero-espacial, zoo-sanitaria y de investigación antártica.⁷⁹

Pasando ahora a la interacción sino-brasilera, los contactos con las autoridades militares que gobernaron durante veinte años desde 1964 y con los gobernantes de jure que les siguieron fueron igualmente cordiales. En 1978 se concluyó un acuerdo comercial, y antes de abandonar el poder el gobierno militar firmó convenios de cooperación en los campos de alta tecnología, uso pacífico de energía nuclear, producción de acero, como así también de intercambio de agregados militares y de consulados (estos últimos en San Pablo y Shanghai).⁸⁰

En 1985, Beijing saludó el retorno de Brasil al sistema democrático de gobierno, habida cuenta de "su rol como factor de estabilidad política y crecimiento económico regionales".⁸¹ En octubre de ese año el premier Zhao arribó a Brasilia, donde concluyó un acuerdo sobre "Consulta en Cuestiones de Interés Común", como así también un Comunicado Conjunto sobre el Estado de Relaciones Bilaterales y convenios de cooperación cultural y educativa.⁸²

Con posterioridad, en 1988 el presidente Sarney llegó a la capital

⁷⁷ Diario *La Nación*, 15 de abril de 1985.

⁷⁸ *Beijing Informa*, N° 46 (noviembre de 1985), p.8.

⁷⁹ Diario *La Nación*, 17 de mayo de 1988.

⁸⁰ *Acordos Brasil-RPC 1974-1993*, gentileza de la Oficina del Agregado Económico a la Embajada del Brasil en el Reino Unido (enero de 1996).

⁸¹ *Beijing Informa*, N° 4 (enero de 1985), p. 11.

⁸² *Acordos...*, op. cit.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

china donde rubricó un convenio para la producción conjunta de satélites y acuerdos en materia consular y de cooperación forestal, energética y medicinal.⁸³

Las relaciones entre China y Cuba comenzaron a normalizarse tras el anuncio de Beijing de su "política exterior independiente" en 1982, debido a su influencia en el acercamiento sino-soviético. Recién en 1989, luego de la cumbre Deng-Gorbachev que marcó oficialmente el reinicio de lazos normales entre Beijing y Moscú, se reinstauró el intercambio de visitas de alto nivel entre la RPC y la nación caribeña.

En enero de 1989 el canciller Isidoro Malmierca viajó a China tras una ausencia de funcionarios cubanos en suelo chino de veintinueve años. En la ocasión, Malmierca afirmó que "las relaciones bilaterales se desarrollan positivamente, las perspectivas son promisorias y existe una común voluntad de mantener esa tendencia".⁸⁴

Por último, es dable mencionar los vínculos sino-uruguayos hacia fines de los '80, por la trascendencia de lo dicho durante la visita de Yang Shangkun. Una vez que la república sudamericana recuperara la democracia en 1988, en febrero de ese año se concretó la normalización de relaciones entre ambos países.⁸⁵ Unos meses después, el presidente uruguayo arribó a Beijing⁸⁶, y posteriormente en mayo de 1990 el primer mandatario chino se hizo presente en Montevideo.

En la capital uruguaya, Yang proclamó las "Cinco Propuestas para la Cooperación Amistosa con América Latina". Las mismas fueron:

1. Mantener visitas a todos niveles, incrementar la comprensión mutua, y fortalecer las relaciones sobre la base de la confianza mutua;
2. asegurar el intercambio económico actual y, respetando los principios de igualdad y beneficio recíproco, explorar nuevas áreas de intercambio;
3. promover la cooperación económica y tecnológica;
4. incrementar el intercambio cultural;
5. sobre la base de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, crear las condiciones para el establecimiento de relaciones con aque-

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Beijing Informa*, N° 7 y 8 (febrero de 1989), pp. 26 y 22.

⁸⁵ *Renmin Ribao*, 4 de febrero de 1988.

⁸⁶ *China Daily* (Beijing), 8 de noviembre de 1988, p.2.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

llos países que aún no reconocen a la RPCh.⁸⁷

En consecuencia, la interacción entre la RPCh y el subcontinente en los '80 fueron, según Beijing, delineadas dentro del marco de los "Cuatro Principios para el Desarrollo de Relaciones entre China y América Latina" de Zhao de 1985, los "Cuatro Principios para las Relaciones Sino-latinoamericanas" y las "Cinco Propuestas para la Cooperación Amistosa con América Latina" de Yang de 1990.

Para resumir, las relaciones políticas bilaterales en los '80 fueron influenciadas por los cambios en la percepción de China sobre el ambiente estratégico internacional. A inicios de la década, el alineamiento con los Estados Unidos y la priorización de la modernización económica hicieron que Beijing se acercara a Occidente en búsqueda de asistencia en materia de seguridad y económica. Esta postura degradaría los lazos con el mundo en desarrollo, incluyendo a América Latina.

Luego, cuando en 1982 China adoptó su "política exterior independiente", la RPCh procuró retomar la vinculación con las naciones no-alineadas y recuperar su papel de líder del Tercer Mundo. Como los países en desarrollo ya conocían el oportunismo de Beijing en materia internacional, las relaciones con China fueron conducidas con gran pragmatismo, intentando obtener beneficios del intercambio económico y del voto chino en las organizaciones multilaterales.⁸⁸

Cuando en 1984 aceptó públicamente la inevitabilidad de la interdependencia global y reconoció que en vez de estar equidistante de ambas superpotencias había que convivir con ellas, las relaciones con el Tercer Mundo se desarrollaron sobre una base de mayor igualdad.

Sección 2. Relaciones Económicas 1980-1989

Si bien desde fines de los '70 el liderazgo chino proclamó su política de reforma y apertura, presentando al subcontinente una importante alternativa para que se afianzara la buscada diversificación de relaciones económicas, cabe destacar que en los '80 las economías latinoamericanas entraron en un período de recesión que llevó a algunos analistas a llamar a ese período la "década perdida".⁸⁹

⁸⁷ *Beijing Informa*, N° 21 (junio de 1990), p. 5.

⁸⁸ Jackson, Richard, *The Non-Aligned, the UN and the Superpowers* (Nueva York: Praeger, 1984), pp. 159-164.

⁸⁹ *New York Times*, 11 de febrero de 1990, E4.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

Desde que el lento crecimiento y el proteccionismo en la mayoría de los países de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (en inglés OECD) contribuyó a la baja de los mercados internacionales de commodities, las exportaciones latinoamericanas se vieron afectadas. La región se vio obligada a buscar nuevos mercados para sus materias primas y manufacturas, a fin de que las exportaciones apoyaran el crecimiento económico.

Como en los '70 la mayoría de las naciones de la región había implementado políticas de sustitución de las importaciones y de industrialización, en los '80 Argentina, Brasil, Chile y México lograron poseer en los '80 un considerable know-how y tecnología industrial.⁹⁰

A la luz de la potencial complementariedad de las economías china y latinoamericana, las perspectivas para una redituable interacción económica fueron auspiciosas. En consecuencia, los principales aspectos de la relación económica desarrollada fueron el creciente comercio de materias primas, inversión directa, crédito y transferencia de tecnología. Entre ellos, el comercio bilateral puso su nota distintiva, debido a que pasó de 1.000 millones de dólares en 1979 a casi 3.000 millones en 1989.⁹¹

A los efectos de alcanzar la modernización económica, China requería tanto importar las materias primas y equipos no disponibles en el mercado interno como exportar bienes manufacturados y combustibles para obtener monedas fuertes. Por su parte, América Latina contaba con abundantes recursos naturales, una base industrial en desarrollo y se estaba convirtiendo en un importante mercado para los productos chinos. Frente a esta realidad, la RPCh estableció la China National Latin American Trading Corp., con sede en Brasil.⁹²

Consecuentemente, el comercio sino-latinoamericano registró una notable expansión en los '80: por ejemplo, en 1978 el intercambio había roto la marca de los 1.000 millones de dólares, para alcanzar en 1980 los 1.300 millones, en 1983 1.800 millones y en 1985 marcar un nuevo récord, es decir superar los 2.000 millones.⁹³

⁹⁰ Brock, Philip L., *Latin American Debt and Adjustment* (Nueva York: Praeger, 1989), pp. 227-242.

⁹¹ *Beijing Informn.*, N° 20 (mayo de 1990), p. 15.

⁹² Li He, *op. cit.*, p. 57.

⁹³ Ministerio de Relaciones Económicas Internacionales y Comercio Exterior, RPCh (MO-FERT-PRC en inglés), *Zhongguo Tong Lading Meizhou Guojia Maoyi Wenbu Fazhan* [Continuo desarrollo del Comercio entre China y América Latina], Guoji Maoyi Xiaoxi

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

Sin embargo, en 1986 y 1987, el comercio bilateral sufrió un retroceso debido a la recesión en el subcontinente y a la caída del precio del petróleo (que representaba casi el 90 por ciento de las exportaciones chinas a Brasil). Por lo tanto, las cifras cayeron en 1986 a 2.000 millones de dólares y en 1987 a 1.700 millones. Un año más tarde, el intercambio recuperó su tendencia ascendente, totalizando 2.600 millones, para alcanzar en 1989 los 2.900 millones.⁹⁴

Pese a lograrse un incremento del 300 por ciento en el comercio en ambas direcciones, debe señalarse que el mismo comparativamente era escaso, pues no excedía el 7 por ciento del total del intercambio de China con el resto del mundo.⁹⁵

En cuanto a la balanza comercial, China constantemente enfrentó un resultado desfavorable. En 1980, 1986 y 1989 las cifras en millones de dólares estadounidenses fueron -355, -815 y -1.866, respectivamente.⁹⁶ Las causas de este creciente déficit fueron la producción de materias primas en Latinoamérica que China necesitaba con urgencia (trigo, lana, cobre y harina de pescado), la existencia de permisos a la importación y cuotas en la región que restringían las exportaciones chinas de bienes de consumo no esencial, y la importación por parte de China de ciertos productos que el país no necesitaba pero que eran comprados por motivos de política exterior (por ejemplo café colombiano).⁹⁷

La importaciones chinas básicamente consistieron en productos de acero, trigo, caña de azúcar, cobre, lana, productos de la industria liviana y químicos, mientras que sus exportaciones fueron petróleo, arroz, carbón, tela de algodón, bienes de consumo y maquinaria.⁹⁸

Los principales socios comerciales de la RPCh en América Latina fueron Brasil, con el 35 por ciento del comercio total con la región,

[Noticias de Comercio Internacional], octubre de 1985.

⁹⁴ MOFERT-PRC, *Guoji Maoyi Xiaoxi*, noviembre de 1990.

⁹⁵ Yang Deming (et al.), *Guoji Jingji Yu Zhongguo Duiwai Jingji Guanxi* [La Economía Internacional y las Relaciones Económicas Internacionales de China], (Beijing: Financial Press, 1992), p. 303.

⁹⁶ General Administration of Customs of the PRC, *China's Customs Statistics*, (Hong Kong: Economic Information Agency, 1990), pp. 8-9.

⁹⁷ Li He. *op. cit.*, p. 62.

⁹⁸ Yang Deming, *op. cit.*, p. 304.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

Argentina con un 20 por ciento, Cuba con el 15 por ciento y finalmente México, Chile, Perú y Uruguay con el 15-20 por ciento de la cifra restante.⁹⁹ Por lo tanto, los mencionados siete Estados latinoamericanos conformaron casi el 90 por ciento del total del intercambio de China con la región, sobre un total de veinte naciones que reconocían diplomáticamente a la RPCh.

El volumen de comercio de China con Brasil, Argentina, Cuba, México y Chile permiten comprender más acabadamente las preferenciales relaciones políticas de Beijing con los respectivos gobiernos, más allá de la postura de los mismos en materia ideológica, alineamiento diplomático y lejanía geográfica.

Asimismo, con el propósito de asegurar el desarrollo de las relaciones económicas bilaterales, hacia fines de 1990 China había concluido con trece países latinoamericanos una amplia gama de acuerdos sobre comercio, cooperación económica y tecnológica y transporte marítimo.

Estas iniciativas se iniciaron luego de que China lanzara su programa de reforma y apertura y revisara su plan de asistencia al exterior, por lo que la cooperación con el mundo en desarrollo continuó pero bajo la forma de joint ventures. Tal decisión representó para el esfuerzo de modernización chino no sólo un importante ahorro de fondos públicos, sino también la consecución de una beneficiosa colaboración del exterior. Por otra parte, desde que en los '80 las economías latinoamericanas habían alcanzado un cierto grado de industrialización y por lo tanto eran buscados nuevos mercados de exportación, el comienzo de joint ventures con la RPCh se presentó como una útil herramienta para el desarrollo económico nacional.

Hacia fines de los '80, China comenzó a exportar mayor cantidad de productos manufacturados y bienes agrícolas, lo que empezó a amenazar la existente complementariedad comercial. En materia de inversión, en 1989 treinta y nueve acuerdos fueron concluidos, totalizando unos 80 millones de dólares.¹⁰⁰ Con respecto a la transferencia de tecnología, del momento que América del Norte y Europa Occidental no se mostraban completamente dispuestos de proveer a China y América Latina toda la tecnología que necesitaban, en el

⁹⁹ General Administration..., *op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁰⁰ *Beijing Informa*, Nº 20 (mayo de 1990), p. 16.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

marco de la cooperación Sur-Sur se lograron importantes acuerdos.¹⁰¹

En síntesis, en los '80 China logró mejoras significativas en su relación con América Latina a través del intercambio económico. Si bien en términos relativos el comercio, la inversión, la cooperación financiera y tecnológica no fueron extraordinarios, los porcentajes de incremento registrados en todos los índices fueron considerables. Como resultado del esfuerzo de ambas partes por diversificar sus relaciones económicas internacionales, una amplia y dinámica interacción económica se puso en marcha, cuya evolución aún en los '90 es asunto de interés.

Aunque en los '80 el desarrollo de las relaciones sino-latinoamericanas estuvo menos politizadas que en la década anterior, el aspecto económico de la vinculación fomentó y dio contenido a la faceta política de la interacción. Para Beijing, tanto el objetivo de la modernización como el apoyo de la región en el "Triángulo Estratégico"¹⁰² y la competencia diplomática con Taiwán¹⁰³ hacían vital el desarrollo de fructíferas relaciones económicas con América Latina.

Principios de los '90: "Reajuste de Políticas y Búsqueda de Objetivos Comunes"

Sección 1. Hechos Principales, 1990-1995

Tras los episodios internacionales de 1989-1991¹⁰⁴, las políticas interna y exterior de la RPCh se vieron afectadas. Los sucesos dentro de China permitieron que los dirigentes de "línea dura" del PCC fortalezcan su situación, mientras que en materia exterior el país debió hacer frente a las sanciones impuestas por Occidente. Lo antedicho y la eventual constitución de un mundo unipolar obligaron a China a llevar a cabo una campaña para romper su aislamiento estratégico y diplomático.

¹⁰¹ *The Economist Intelligence Unit, Quarterly Economic Review of China*, (London: The Economist Ltd., 1983), N° 3, p. 12.

¹⁰² Cuya vigencia fue más notable a partir de 1982 al anunciar Beijing su "política exterior independiente".

¹⁰³ A diciembre de 1989, sobre un total de treinta y tres naciones en Latinoamérica, dieciocho reconocían a Beijing, mientras que otras quince lo hacían con Taipei. En 1990, el cambio de Nicaragua hacia Taipei pondría el marcador 17-16. Yao Linmei, *op. cit.*, p. 337.

¹⁰⁴ La caída del Comunismo en Europa Oriental y la Unión Soviética, la insurgencia en la RPCh que tuvo como foco la Plaza Tian Anmen, y el surgimiento (a menos retóricamente) de un "Nuevo Orden Mundial" liderado por los Estados Unidos. luego de su victoria en la Guerra del Golfo.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

Al mismo tiempo, Beijing debió encontrar una solución a la interrupción del flujo de capitales y tecnología extranjera que hasta el momento le había permitido a China crecer en el último lustro en un 8 por ciento promedio anual. La inmediata reacción de la RPCh fue en términos políticos conformar una alianza contra la "coalición dominada por Washington", mientras que en el campo económico procuró hallar otras fuentes de financiamiento y know-how.¹⁰⁵

En el mediano plazo, China se empeñó en reconstruir sus lazos con la comunidad internacional, a fin de recuperar su posición en la arena mundial y mantener su curva ascendente de crecimiento económico.

Para 1992, la RPCh había alcanzado sus objetivos para el corto y mediano plazo trazados en 1989, tal como lo demuestran las visitas del presidente Yang Shangkun y del nuevo premier Li Peng, la presencia en Beijing de jefes de Estado y cancilleres de diversos países, el establecimiento de relaciones diplomáticas con Arabia Saudita, Indonesia, Israel y la República de Sudáfrica, y la participación de Li Peng en 1992 en la reunión de jefes de gobierno de los países miembros del CdS.¹⁰⁶

Con respecto a la actitud de China frente al Tercer Mundo, tras los episodios de Tian Anmen el Politburó del PCCh emitió una reveladora directiva: "... en el pasado, las relaciones de China con los países occidentales han sido muy intensas, lo que significó darle la espalda al Tercer Mundo..., en este momento de crisis parece que sólo el Tercer Mundo le ha brindado a la RPCh el necesario apoyo y simpatía.... De aquí en más China deberá esforzarse por reconstituir y desarrollar las relaciones con estos viejos amigos...".¹⁰⁷

Por lo tanto, tal como lo hizo en los '70 cuando era necesario ob-

¹⁰⁵ Entre otros, Harding, Harry, *The Impact of Tian Anmen on Chinese Foreign Policy*, en *China's Foreign Relations After Tian Anmen* (Seattle: National Bureau of Asian and Soviet Research, December 1990), pp. 5-17; Shambaugh, David, *China's Foreign Policy Conundrum since Tiananmen: Peaceful Coexistence vs. Peaceful Evolution*, en *Issues and Studies* (noviembre de 1992), pp. 65-86; y Yahuda, Michael, *The PRC at Forty: Foreign Relations*, en *The China Quarterly* (septiembre de 1989), pp. 519-539.

¹⁰⁶ Robinson, Thomas W., *op. cit.*, pp. 589-590; y Whiting, Allen, *China's Foreign Relations*, en *The Annals* (enero de 1992).

¹⁰⁷ Lo Ping, *A Disaster for CCP's Foreign Affairs*, en *Cheng Ming*, N° 144 (octubre de 1989), en *Foreign Broadcasting Information Service* (Estados Unidos), 3 de octu-

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

tener un apoyo cuantitativo en el campo diplomático, luego del aislamiento impuesto por Occidente tras Tian Anmen China miró en dirección del Tercer Mundo. Las visitas de alto nivel que habían pasado a ser menos frecuentes en los últimos años fueron reiniciadas, por lo que entre fines de 1989 y hasta 1991 el presidente Yang, el premier Li y el canciller Qian Qichen se dirigieron a Africa, el Medio Oriente y América Latina.

Su principal objetivo fue contraponerse a la estrategia de "evolución pacífica" que, según Beijing, la "coalición liderada por los Estados Unidos" intentaba imponer en China. La misma consistía en "sabotear el sistema socialista en China, mediante la infiltración de valores burgueses y la subversión de los postulados del Comunismo chino".¹⁰⁸

Además de la preocupación de la dirigencia china por evitar el aislamiento internacional, China se vio en la necesidad de afianzar sus lazos con el mundo en desarrollo habida cuenta del incremento de naciones que habían pasado a establecer relaciones oficiales con Taiwán. En el caso particular de América Latina, China había "perdido" tres Estados: primero Granada, que en agosto de 1989 reconoció a las autoridades de Taipei; segundo Belice, que hizo lo propio en octubre de 1989; y por último Nicaragua, que normalizó sus lazos con la isla en noviembre de 1990.¹⁰⁹

La asistencia (o complicidad) brindada por el Tercer Mundo a China en este período, se hizo evidente en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, donde desde la 46ª sesión a principios de 1990 empleó su volumen de votos para rechazar la condena internacional por los episodios de Tian Anmen.¹¹⁰ Luego, la Guerra del Golfo jugó a favor de los intereses chinos, puesto que su apoyo a la Resolución 678 del CdS hizo posible que Occidente comenzara gradualmente a retirar las sanciones impuestas a mediados de 1989.

En cuanto a las relaciones con América Latina en particular, la primera etapa de la campaña china para mantener al subcontinente de su lado se centró en América Central y el Caribe, región a la que la RPCh había prestado poca atención en el pasado. Como Grenada y Belice ha-

¹⁰⁸ Kim, Samuel, *op. cit.*, pp. 133-134.

¹⁰⁹ Yao Linmei, *op. cit.*, p. 337.

¹¹⁰ Kim, Samuel, *op. cit.*, p. 137.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

bían abandonado a Beijing por Taipei, China ofreció créditos y asistencia económica, envió equipos agrícolas y de construcción al área e incrementó el número del personal diplomático acreditado en sus embajadas.

En febrero de 1990 el vicescanciller Liu Huaqiu visitó Antigua y Barbuda, Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago, ocasión en la que recomendó a sus huéspedes "resistir las tentaciones" de la "diplomacia flexible" de Taiwán.¹¹¹

Luego, en mayo de 1990 el presidente Yang efectuó la gira previamente mencionada,¹¹² cubriendo el subcontinente de Norte a Sur. El mandatario chino visitó México, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, oportunidad donde, además de anunciar los "Cuatro Principios..." y "Cinco Propuestas..." antedichos, remarcó "temas de interés común" de ambas partes como ser "oposición al hegemonismo, respeto por el principio de no interferencia en los asuntos internos de otro Estado y establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional".¹¹³

Evidentemente, en un período en que la confrontación bipolar prácticamente había cesado, Beijing debía apelar a los nuevos desafíos tales como la unipolaridad del sistema internacional, la tensión Norte-Sur y los riesgos de la interdependencia para asegurarse el apoyo y la legitimación de Latinoamérica.

Una vez que China recuperó en 1993 su rol activo en la comunidad internacional, su política frente al Tercer Mundo sólo mantuvo su activismo en el área de los pronunciamientos políticos. En noviembre de 1993 el novel presidente de la RPCh y secretario general del PCCh Jiang Zeming visitó Cuba y Brasil, donde reafirmó la oposición china al bloqueo estadounidense a la nación caribeña y "reconoció" las aspiraciones de Itamaraty de convertirse en miembro permanente del CdS, respectivamente.

En 1994, al encontrarse Jiang con el presidente chileno en la reunión del Asia Pacific Economic Cooperation conference (APEC), el mandatario chino expresó la gratitud de su país para con América Latina por su apoyo en materia de derechos humanos, ingreso de China al GATT y contribución a la paz mundial.¹¹⁴ Hacia fines de ese año, el

¹¹¹ *Beijing Informa*, N° 6 (febrero de 1990), pp. 8-10.

¹¹² *Vid Supra*, p. 15.

¹¹³ Según informes del *Renmin Ribao* entre el 15 y 26 de mayo de 1989.

¹¹⁴ *Beijing Informa*, N° 45 (noviembre de 1994), p. 23.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

presidente de la Asamblea Popular Nacional, Qiao Shi, visitó Argentina y Brasil, donde reafirmó la solidaridad de China en cuanto al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y a la afirmación de la soberanía argentina sobre Malvinas, respectivamente.¹¹⁵

Por último, en octubre de 1995 el premier Li Peng arribó a México, donde anunció otra serie de principios para el desarrollo de las relaciones entre la RPCh y América Latina:

1. continuación y fortalecimiento de los lazos políticos a todos los niveles;
2. igualdad, mutuo beneficio, complementariedad y desarrollo conjunto;
3. incremento de contactos a nivel de sociedad para promover la mutua comprensión;
4. consolidación de la política de consulta y coordinación en asuntos internacionales;
5. progresar en las relaciones amistosas con aquellos países que no reconocen a la RPCh.¹¹⁶

Pasando ahora a la relación económica bilateral, debido a la puesta en vigencia por parte de América Latina de políticas de ajuste, reforma y apertura al mundo luego de la "década perdida", la interacción en la materia ofreció grandes perspectivas. Sin embargo, la dependencia de China y América Latina en el crédito, la inversión y la tecnología extranjeros —junto a la cada vez más creciente falta de complementariedad entre las respectivas economías— derivó en una vinculación competitiva.

Sólo en aquellos rubros cruciales para China, tales como alimentos, minerales y energía, se registraron nuevas inversiones de aquel país. Por su parte, China firmó acuerdos comerciales con doce Estados con los que mantenía lazos oficiales (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Jamaica, México, Perú, Uruguay y Venezuela), convenios de transporte marítimo con tres de ellos (Argentina, Brasil y México), y tratados para la promoción y protección de las inversiones con dos (Argentina y Bolivia).¹¹⁷

¹¹⁵ *Renmin Ribao*, 17 de noviembre de 1994, p.2.

¹¹⁶ *Beijing Informa*, N° 44 (31 de octubre de 1995), p.21.

¹¹⁷ Unidad Analítica Asia-Pacífico, Ministerio de Economía, República Argentina, *China: Reforma Económica, Política Comercial y las relaciones con la Argentina* (Buenos Aires: Ministerio de Economía, 1993), N° 4, pp. 7.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

Con respecto al comercio en ambas direcciones, Brasil se mantuvo como principal socio de China en la región. Las exportaciones brasileras se incrementaron de 460 millones de dólares en 1992 a 980 millones en 1995.¹¹⁸ Por su parte, las ventas chinas ascendieron de 117 millones de la misma moneda en 1992 a 970 millones en 1995. La visita del presidente Fernando Henrique Cardoso a China en diciembre de 1995 demostró el interés de Itamaraty de mantener el momentum de la relación bilateral, lo que fue reconocido por Beijing al definir dicha interacción como "estratégica".¹¹⁹

El segundo socio comercial del subcontinente pasó a ser Chile, que desplazó de esa posición a la Argentina. Entre las principales razones podrían citarse el sostenido crecimiento económico chileno, la política exterior más agresiva de Santiago en el Asia-Pacífico y el incremento del precio de los granos en el mercado internacional, lo que produjo la disminución de las compras chinas de cereales argentinos.¹²⁰

En general, las exportaciones latinoamericanas consistieron en materias primas, mientras que las exportaciones chinas tuvieron una mayoría de productos manufacturados, lo que explicaría el inicio de una balanza a favor de la RPCh con algunos países (por ejemplo Argentina y Chile).

En síntesis, la primera mitad de los '90 presencié el comienzo de una nueva era en las relaciones sino-latinoamericanas, puesto que los ajustes en los campos político y económico que ambos actores efectuaron hicieron necesario la búsqueda de nuevos objetivos comunes.

Entre 1990 y 1992 —tras las sanciones emergentes de Tian An-men— Beijing procuró revivir su declamatoria alianza con el Tercer Mundo, si bien la creciente competitividad económica restó contenido a dicho intento. Luego, una vez que en 1993 China reingresó a la comunidad internacional sólo el comercio bilateral dio su razón de ser a la interacción bilateral (si bien el mismo ya no era ampliamente superavitario para América Latina como antaño).

De esta manera, los factores tanto políticos como económicos que

¹¹⁸ *Intercambio Brasil-China 1992-1995*, Oficina del Agregado Económico de la Embajada del Brasil ante el Reino Unido (enero de 1996).

¹¹⁹ *Beijing Informa*, N° 50 (12 de diciembre de 1995), p. 28.

¹²⁰ *Comercio Chile-China 1990-1995*, Informe del Agregado Económico de la Rep. de Chile ante el Reino Unido, enero de 1996; y Unidad Analítica Asia-Pacífico, Ministerio de Economía, República Argentina, *China: Escenario Económico y Relación con la Argentina* (Buenos Aires: Ministerio de Economía, 1996), N° 1, p.2.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

en los '70 y '80 jugaron a favor de la puesta en marcha de las relaciones diplomáticas, parecieron perder peso. Ante un contexto internacional donde América del Norte, Europa Occidental, Japón y los países de reciente industrialización del Asia Oriental comparten la mayoría del poder económico y político mundial, restaría poco espacio para una sustantiva relación entre China y América Latina.

Sección 2. Principales Cuestiones de la Relación Bilateral

Para la RPCh, tanto en términos políticos como económicos, América Latina es una región marginal. Luego de la Guerra Fría y el fin de la lógica bipolar, el consiguiente vacío de poder y tendencia hacia la integración en Asia Oriental han obligado a China a concentrar sus energías en su subcontinente.

En consecuencia, aquellas regiones geográficamente distantes de China y políticamente poco influyentes en asuntos mundiales no revisten importancia para Beijing. Sólo la búsqueda de Taipei de mayor cantidad de países que lo reconozcan oficialmente y el peso numérico de América Latina en las organizaciones internacionales lleva a que la RPCh se interese en la periferia.¹²¹

En cuanto a América Latina, el asiento de China como miembro permanente del CdS significa la existencia de un Estado aparentemente independiente cuyo voto podría beneficiar los intereses de la región. Sin embargo, el alineamiento de China con el Primer Mundo por motivos de seguridad en los '70 y de modernización en los '80 ha indispuerto la fe que la región pudo alguna vez tener en el rol de China como líder del Tercer Mundo (si es que alguna vez la tuvo). Asimismo, la competencia de China con el subcontinente para acceder al crédito, la inversión y la tecnología internacional, demostraron que entre países en desarrollo los intereses están por sobre la solidaridad.

A pesar de que la RPCh y América Latina pusieron en marcha en los '70 la normalización de lazos oficiales debido al interés común en diversificar sus relaciones económicas internacionales, la asistencia para el desarrollo reside en el Primer Mundo. La creciente competitividad entre ambas economías auguraría que China sólo mantendría su interés en las commodities que percibe como vitales para su desa-

¹²¹ Xi Shuguang, *Shijie Geju* [La Estructura Mundial] (Chengdu, Sichuan: Sichuan Renmin Chubanshe, 1992), pp. 462-464.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

rollo que existen en el subcontinente.

En materia comercial, ambas partes deben hacer frente a la carencia de capital, lo irregular y costoso de las líneas de transporte marítimo, la escasez de vuelos regulares y la falta de conocimiento de las peculiaridades culturales y socio-económicas del otro.

En suma, si bien los contactos políticos y económicos han sido exitosamente iniciados e implementados en un marco institucional, su expansión en los niveles de la "gran política" y de la sociedad (o extra-gubernamental) no ha alcanzado su punto óptimo.

Sección 3. Prospectiva

Aunque Washington y Moscú siempre han jugado un rol predominante en las consideraciones de política exterior de la RPCh y el interés de Beijing por América Latina ha sido poco relevante, el actual contexto internacional presenta características que delinean un futuro promisorio para las relaciones sino-latinoamericanas.

Atento a que China históricamente se acercó al Tercer Mundo cuando sus lazos con Washington en particular y Occidente en general se vieron afectados o no fueron considerados como prioritarios, la actual posición de los Estados Unidos (y en parte del Reino Unido, Japón y Australia) de considerar a China como una creciente amenaza a la estabilidad en la región Asia-Pacífico, haría que Beijing necesite contar con el suficiente apoyo internacional para contrarrestar esta maniobra.

Desde ya, la voluntad latinoamericana de seguir una política independiente de Washington sobre el particular será crucial, si bien de existir dicha voluntad los beneficios serían considerables: la región podría negociar su apoyo a China, en vez de ser la región la que tenga que esperar que China se interese en ella. Los tan mentados objetivos de "consulta y coordinación en asuntos internacionales" se harían realidad, para el "mutuo beneficio" de ambas partes.

En el campo económico, la continuidad de las políticas de reforma y apertura en China y de acercamiento al Asia Pacífico en América Latina serán cruciales. Asimismo, desde que el intercambio en vigencia coincide con las ventajas comparativas de cada parte, podría hablarse de una natural división del trabajo entre China y América Latina. El aprovechamiento de estas capacidades junto a la transferen-

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA...

cia de aquella tecnología que cada uno de estos actores domina contribuiría con el respectivo crecimiento material y la independencia de los tradicionales centros de poder.

Lo que resta de los '90 y el siglo venidero presentan un desafío para los decisores de los sectores público y privado de ambas partes. La continuación y el desarrollo de fructíferas relaciones bilaterales requiere una considerable cuota de conocimiento de la realidad del otro, como así también la creatividad y el coraje acordes con la dimensión de dicho emprendimiento.

Globalización hacia el siglo XXI. El espacio integrado como respuesta al desafío del imperio global

por Francisco Arias Pelerano*

El proceso de globalización

Hace muchos años que Mc Luhan describió la constitución de la Aldea Global como consecuencia de la Revolución Comunicacional que opera un achicamiento sorprendente y contante de la Tierra que continúa su marcha asombrosa y desconcertante.

La tesis del canadiense impacta, pero es poco comprendida porque no tuvo una exposición sencilla y lineal, razón por la cual aparecieron sus exégetas, uno de los cuales escribe un artículo que lleva el sugestivo título *Pour comprendre Mc Luhan*.

Luego el proceso comienza a tener vigencia en los autores que inventan la palabra "globalización" para describir este empequeñecimiento existencial —pero real— del pequeño planeta que además revienta de hombres con la explosión demográfica y otros fenómenos singulares nunca vistos en la vida del ser humano.

La aparición del imperio global

La tesis que se sostiene es que el empequeñecimiento terrestre determina la aparición de un poder único y esto lo denuncia un personaje fundamental de la vida de este siglo, justamente en los Estados Unidos: Henry Stimson, Secretario de Estado y de Guerra de Teodoro Roosevelt y de Woodrow Wilson y más adelante de Hoover y de Franklin D. Roosevelt, o sea, tanto de presidentes republicanos como demócratas.

Para fundar su aseveración afirmaba que el mundo en ese momento, 7 de julio de 1941, era tan pequeño como 1861, fecha de ini-

* Abogado. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Nacional de La Plata. Director-Fundador de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Autor de numerosos libros y escritos sobre temas políticos. Editor Responsable de *Colección*.

GLOBALIZACIÓN HACIA EL SIGLO XXI ...

cio de la Guerra de Secesión norteamericana, demasiado pequeño para que hubiera dos potencias.

Ya es bien sabido que al fin de la Guerra 2 se inicia la definitiva, la Guerra Fría, entre la entonces Unión Soviética y los Estados Unidos, que termina con el triunfo final de estos sin tirar un sólo tiro.

A partir de ese momento se inaugura el período imperial terráqueo por primera vez en la vida de la humanidad.

Esta dominación global asume características interesantes. En primer lugar, se trata de mantener la ilusión de las soberanías de los Estados nacionales inaugurados por la burguesía en el siglo XV. Más aún, se impulsa un proceso de descolonización que supuestamente hace nacer un número significativo de nuevas comunidades políticas también supuestamente libres.

En segundo lugar, la efectividad de la dominación se asegura con la creación de nuevas asociaciones transnacionales a través de las cuales se concretan decisiones que pueden estar respaldadas por la convocatoria de las Fuerzas Armadas globales que de esa forma "legitiman" las resoluciones.

Otra forma sería la de fomentar acciones de violencia intra o extra nacionales (guerra entre comunidades dependientes o civiles según los casos), y finalmente las presiones económicas o financieras (ley de Comercio, la Burton-Helms, etc.) instrumentadas también a través de organizaciones internacionales dependientes, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.

De todas maneras existe un margen de decisiones en las naciones dependientes que mientras no afecten los intereses superiores del Imperio pueden ser tomadas. Por ejemplo, la elección de autoridades, siempre y cuando los contendientes conozcan las reglas del juego y las respeten, no ofrecen ninguna posibilidad de veto.

La cosa igual se complica porque en la elaboración de la decisión imperial intervienen muchas veces protagonistas informales tales como las transnacionales, que dicho sea de paso, son las primeras que advierten el achicamiento de la Tierra y comienzan a planificar sus negocios con el planisferio abierto procediendo a dividirse el mercado.

La respuesta a la concreción del imperio

Desde el fin de la Guerra 2 y durante la Guerra Fría, Europa deci-

GLOBALIZACIÓN HACIA EL SIGLO XXI ...

de abandonar el mosaico nacional soberano para constituir un Estado de espacio ampliado.

Los visionarios de entonces, Adenauer, de Gaulle, de Gásperi, pueden comenzar su labor porque los Estados Unidos no puede impedir selos en razón de que los necesita para contener a la Unión Soviética.

Esta gestión iniciada en 1958 no pueden inaugurarla con un planteo político porque tienen que vencer las resistencias de un conjunto de intereses que vivían merced a la concepción nacionalista fuertemente vigente y porque hacerlo significa un posible enfrentamiento tanto con los Estados Unidos como con la Unión Soviética.

Además, de Gaulle insistía en constituirse en el eje del nuevo Estado de Espacio Ampliado tratando de emular el intento napoleónico, satisfaciendo de esa manera el viejo anti-germanismo que compartían todos los franceses.

Muerto el General, Francia comienza un periodo de asunción de la realidad reconociendo el hecho incontrastable que mostraba una Alemania exitosa y en consecuencia procediendo a negociar con ella de la mejor forma posible, para lograr el rol de un segundo fuerte.

A partir de ese momento la convocatoria asume un decidido carácter político, auspiciada por el eje Berlín-París con el liderazgo de Helmut Köhl, que intenta una maniobra genial pero que fracasa, que es la de que Europa llegue al Pacífico por la vía de una franca negociación integrativa con la Federación Rusa.

El fracaso se debe a que los Estados Unidos no permiten el desarrollo de las tratativas con Rusia porque sabe que si esta se concluye satisfactoriamente se vuelven a recrear las condiciones para la aparición de una cierta bipolaridad, que podría ser muy preocupante para ellos.

Esta gestión de la Unión Europea sigue su curso faltando cumplimentar Maastrich y afirmar otros símbolos unitarios (bandera, himno, Fuerzas Armadas, etc.).

Conclusiones

La primera, consiste en afirmar a partir de la asunción objetiva de los hechos concretos tal como son, sin hacer ningún tipo de juicio de valor, que existe una realidad imperial terráquea que toma decisiones con validez global.

La segunda, asumir la crisis definitiva de los Estados nacionales soberanos creados por la burguesía que se adecuaban a las condicio-

GLOBALIZACIÓN HACIA EL SIGLO XXI ...

nes de un mundo mucho más extenso que no existe más.

La tercera, que la nueva forma estatal de reemplazo obliga a buscar un espacio más amplio para poder intentar el logro del bien común con un cierto margen de libertad frente a la realidad imperial.

La situación de América Latina

La América hispánica era una y se extendía desde la Antártida al Caribe, abarcando el Sud de los actuales Estados Unidos desde Florida a California.

Esta situación se liquida con motivo de la incapacidad de los Borbones y la fuerza del nuevo regente mundial de entonces, la Gran Bretaña.

La metodología dominante fue la de astillar ese enorme espacio creando Estados sin ninguna posibilidad de subsistencia real, aunque formalmente se proclamaran soberanos a los efectos de facilitar la labor imperial.

Con posterioridad el territorio se constituye en escenario de la lucha interimperialista entre los británicos y los norteamericanos, a partir de la Doctrina Monroe, que finaliza con el triunfo final de estos últimos.

En la actualidad, cualquier intento de reintegración encarado con ánimo realista nos permite deducir que la posibilidad unificadora se reduce al ámbito sudamericano en el mejor de los casos.

El espacio, desde el punto de vista físico, sigue prácticamente virgen con alguna intensificación de la explotación del subsuelo, un estancamiento en la del suelo, una tímida industrialización pesada y liviana y una total ausencia de desarrollos post-industriales que son justamente sobre los que hoy puede encararse la posibilidad de una real soberanía.

Las experiencias de reunificación que comienzan con San Martín y Bolívar, se reanudan luego con Roca-Campos Salles, modernamente con Perón, Vargas e Ibañez del Campo y ahora con la inauguración del Mercosur cuya crítica formularemos más adelante.

Metodología reunificativa

Están referidas, por una parte, a las doctrinas de Karl Deutsch comprendidas bajo el nombre genérico de *Nation Building* y por la otra, concretamente a un punto de partida exclusivamente economista.

Ambas posiciones resultan en definitiva falsas alternativas. Por un lado los constructivistas toman sus doctrinas del hecho de la desco-

GLOBALIZACIÓN HACIA EL SIGLO XXI ...

ionización luego determinada la Guerra Dos, que es un camino falso porque no hubo un nacimiento real de comunidades soberanas sino todo lo contrario, lo que aparecieron fueron Estados aparentemente soberanos que reforzaron aún más sus vínculos con la metrópolis.

Por el otro, la aparente novedad de encarar la unidad por el camino de los negocios ya fracasó entre nosotros y es lo que retrasa la unidad europea.

El Pacto Andino, el Centroamericano, la ALALC y su sucesora repiten hasta el cansancio la fórmula del fracaso.

Es que en el fondo, la doctrina señala lo evidente y tantas veces desconocido que es que la Política es la ciencia arquitectónica, que como tal les da a las ciencias prácticas y artes operativas los principios, los controla en su ejercicio y las utiliza para el cumplimiento de su fin.

Las materias subordinadas a la Política, entre otras, son justamente la Economía, el Arte Militar y la Educación.

O sea que la Economía, conjunto de reglas empíricas referidas a la producción, uso, cambio y reparto de la riqueza, es ministerial con relación a la Política, que precisamente la utiliza para cumplir su fin que es el logro del bien común desde el punto de vista material.

La metodología debe ser, en consecuencia, esencialmente política y para iluminarnos, nada mejor que prestar especial atención a un original trabajo de Ortega titulado *España invertebrada*.

Rápidamente diremos que para que haya integración tiene que existir un núcleo convocante, que elabore un proyecto sugestivo de vida en común y que posea la fuerza indispensable, si bien adjetiva, para lograr a las minorías a unirse.

Aplicando el esquema a nuestra zona no hay duda de que el núcleo debe estar integrado con la Argentina y Brasil, el proyecto debe fundarse en las bases últimas de las creencias generales basadas en la Revelación Cristiana acompañados con una oferta material de desarrollo tecnocrónico.

Lo económico sería un instrumento indispensable pero mediático para el logro de la reunificación.

El núcleo convocante debería ser capaz de formular la oferta con caracteres entusiasmantes de forma tal que los sacrificios que necesariamente habrá que afrontar lo sean con generosidad y decisión inquebrantables. Sin ello no hay ni habrá reunificación.

Hielo Continental: fue todo un gran error

Alex Outeiral*

Cuando Rusia vendió en 1867 a los Estados Unidos el territorio de Alaska por siete millones de dólares, nadie sabía que se registraba una gran pérdida en esa transacción, pero las decisiones del Zar Nikolai I eran inobjetable. Ciento treinta años más tarde, el politburó debe estar extrañando más que nunca esa perla ártica que tantos beneficios produjo.

De la misma manera, los argentinos se arrepentirán amargamente cuando comprendan finalmente la importancia del Hielo Continental que la desidia, la falta de conocimiento general y específico de sus hombres políticos, las luchas de partido en detrimento de los intereses republicanos y eventualmente, acuerdos inaceptables a nivel internacional, harán pasar a manos chilenas una vez realizadas las elecciones de octubre próximo, por voluntad del Presidente y con el visto bueno de la mayoría dominante en el Congreso de la Nación.

La cesión a Chile de los 1.054 kilómetros cuadrados de hielo no significa repartir en forma ccuánime un pedazo de territorio helado. El Hielo Continental en cuestión mide globalmente cerca de 22.500 km², de los cuales 19.000 fueron a parar —por mal delimitación original de los peritos en 1890— bajo dominio chileno. Según medidas realizadas en el terreno y excluyendo el sector Sur del monte Stokes laudado por Eduardo VII a favor de Chile —ajustándonos además a la línea de altas cumbres divisorias de aguas y no a cadenas secundarias— le tocarían al país vecino solamente 15.000 kilómetros cuadrados, correspondiéndole a la Argentina 7.500. En cambio, nuestro país recibió sólo 3.500 km² con la arbitrariedad de individualizar el Fitz Roy como punto limítrofe, cediendo así otros 1.054 km² y manteniendo la Argentina sólo el 10 por ciento del Hielo Continental.

Como consecuencia, nuestro país pierde el control de las fuentes acuíferas de la zona, con fundamentales repercusiones económicas en el manejo de los territorios patagónicos de Santa Cruz y en la provi-

*Andinista. Director de la Fundación Explora y de la revista *Alta Montaña*.

HIELO CONTINENTAL...

sión de energía eléctrica para todo el país, además del control y explotación de la actividad turística. Al respecto, vale decir que la energía eléctrica que puede producir la cuenca hídrica del río Santa Cruz se aproxima al 20 por ciento de toda la energía producida en la Argentina. En un estudio realizado por el Ingeniero Enrique Michnik se señala que "la utilización de las aguas de los campos de hielo en futuras represas y centrales hidroeléctricas sobre el río Santa Cruz, por cada 100 metros de espesor se podrían producir 42.000 millones de kilovatios/hora, lo que comparativamente representaría a 10 millones y medio de toneladas de petróleo, 17 millones de toneladas de carbón de Río Turbio, 10.500 millones de metros cúbicos de gas natural o 1.550 toneladas de uranio"¹.

Chile ha demostrado siempre que sus hombres políticos conocen su territorio, en tanto sus pares argentinos no ostentan ese récord. Además, los chilenos firman los tratados, no tanto con el propósito de respetarlos, sino con el objeto de renegociarlos a base de diferentes interpretaciones de los distintos puntos de tales documentos.

Es por eso mismo que en sus escuelas públicas, contraviniendo los acuerdos de 1881/1893, les enseñan a los chicos que toda la Patagonia es chilena. Cuando esos chicos sean hombres, tendrán acumulado un gran sentimiento de injusticia y reclamarán esos territorios en cuanto se presente la ocasión. Esto ya está ocurriendo.

En efecto, no es cierto —como afirma la Cancillería— que el arreglo de la Poligonal sella el último diferendo limítrofe con Chile. Tan es así que aún no está terminado este problema y los chilenos ya están reclamando como cumbres limítrofes los cerros Mayo y Heim, que se encuentran en la orilla del Lago Argentino y son cerros perimetrales del Hielo Continental, nunca al Oeste de la línea central de altas cumbres de la Cordillera de los Andes, sino bien en territorio argentino, entre 7 y 10 kilómetros al Este de la línea de más altas cumbres divisorias de aguas.

Ambas alturas son fácilmente observables haciendo la visita en barco al glaciar Upsala, tan cerca que hay que torcer el cuello para poder verlas cumbres. Los chilenos las reclaman para sí.

¹ Citado por Rodolfo Koessler von Igl, Presidente de la Comisión Argentina Defensa de los Hielos Continentales Patagónicos, en *Hielo Continental Patagónico - Un acuerdo mentiroso*. Se carece de datos editoriales.

HIELO CONTINENTAL...

Cómo se definieron los límites en el año 1898

Todas estas dificultades que padecemos hoy con respecto a la marcación del límite con Chile se originan en una razón. El límite entre dos países separados por una cordillera se mide luego de una exhaustiva —o al menos razonable— exploración de sendos sectores de dicha cordillera, con el fin de individualizar la divisoria natural. Vale decir que los peritos chilenos y argentinos a cargo de la marcación de los límites deberían llegar a sus conclusiones sólo después de explorar ambos sectores cordilleranos, es decir, el de las “pampas” argentinas y el de los “canales” chilenos.

Es notorio que el acceso al área del Hielo Continental —desconocida en aquel entonces— por los canales que descienden al Pacífico era casi imposible. Debido a las dificultades de navegación, además de problemas para trepar por los bosques muy empinados de los canales, es comprensible que los peritos hayan convenido iniciar sus tareas por el lado argentino, valiéndose del soporte logístico y hospitalario de las estancias argentinas. Lo que no es admisible es que los peritos hayan acordado una línea con vértices en los cerros Stokes y Fitz Roy: dos cerros totalmente alejados del centro de la Cordillera y por lo tanto ajenos al acuerdo de 1881/1893.

Aun en aquel entonces era factible entrar al valle del cerro Torre y al Valle Eléctrico, para comprender que el Fitz Roy es un cerro ajeno al sistema principal y —además— absolutamente separado de los glaciares del Hielo Continental por la cadena granítica, vertical y elevada del Domo Blanco, cerro Torre, Cordón Adela y cerro Grande y en definitiva, un cerro aislado al igual que el grupo del cerro Paine.

Y si los peritos se pusieron de acuerdo por el Fitz Roy, sin advertir la presencia de un complejo mucho más importante, más elevado, más al Oeste (el Cordón Mariano Moreno), ¿por qué motivo no eligieron el Paine en lugar del monte Stokes? Parecería que no tuvieron tiempo de caminar, porque si lo hubiesen hecho, en verano subían sin dificultad al Paso del Viento y habrían claramente visualizado y definido como frontera el Cordón Mariano Moreno en lugar del Fitz Roy. Y si hubiesen trepado por la serranía del monte Daudet, habrían visto que había otro cerro más al centro del sistema cordillerano, claramente destacado aunque —por latitud— menos alto: el cerro Blanco, que domina sendas pendientes (hacia el Atlántico y hacia el Pacífico) por la divisoria de aguas y cumbres principales desde las cuales se

HIELO CONTINENTAL...

desprenden grandes glaciares (como el Tyndall y el Grey).

El perito chileno, Barros Arana, fue muy hábil en distraer la atención de ese sector dada la cercanía del océano Pacífico (Canal Última Esperanza). Sin embargo, el paso argentino hacia el océano era fácil de cerrarse al definir una frontera por las altas cumbres divisorias de aguas, por el cerro Blanco hasta el Balmaceda, virando al Este por la línea de los cerros Chacabuco, Prat y Campana, hasta el que hoy es el hito 80, al Noreste de Puerto Natales.

Parecería, y quien firma puede decirlo con absoluto conocimiento de causa, conociendo palmo a palmo el territorio, que Chile debe haber puesto a disposición del perito argentino menores medios logísticos que los que los argentinos pusieron a disposición del chileno. No obstante, el Perito Moreno reclamaba una línea fronteriza siguiendo el río Geikie, apenas dos leguas al Norte del cerro Balmaceda, afluente del río Serrano, en búsqueda de las alturas ya citadas.

Es evidente que el Rey Eduardo VII, influido por la posición muy al Este del Fitz Roy, favoreció a Chile dejándole un territorio disputable de 4.500 km² de extensión y vinculando el Fitz Roy a la demarcación del límite.

La alternativa verdadera a la poligonal

Coincidiendo plenamente con la línea general trazada por el perito argentino Francisco Moreno salvo el inexplicable error del Fitz Roy —que no puede justificarse en absoluto—, pues desplaza la frontera 30 kilómetros al Este (por lo cual, el fallo de 1994, lejos de ser una victoria argentina por reconfirmar lo que ya se sabía, vuelve a cometer el error de incluir al Fitz Roy como hito de frontera) debe replantearse el límite a partir de la cumbre mayor del Cordón Moreno (cerro Perito Moreno, 3.556 metros).

Una cosa es cierta: nunca se le ha explicado al ciudadano argentino cuál es la verdadera dimensión del Hielo Continental. Se trata de cerca de 22.000 kilómetros cuadrados. La Argentina, en función del mal fallo de 1902, ocupa hasta ahora cerca de 3.500 km² y Chile 19.000. Ahora se le quiere entregar una porción de extrema importancia, no relacionada con su superficie, de 1.054 km² adicionales. Lo que le va a quedar a la Argentina dejará de tener algún valor. Lo importante es señalar que jamás la Cancillería informó sobre estos hechos reales.

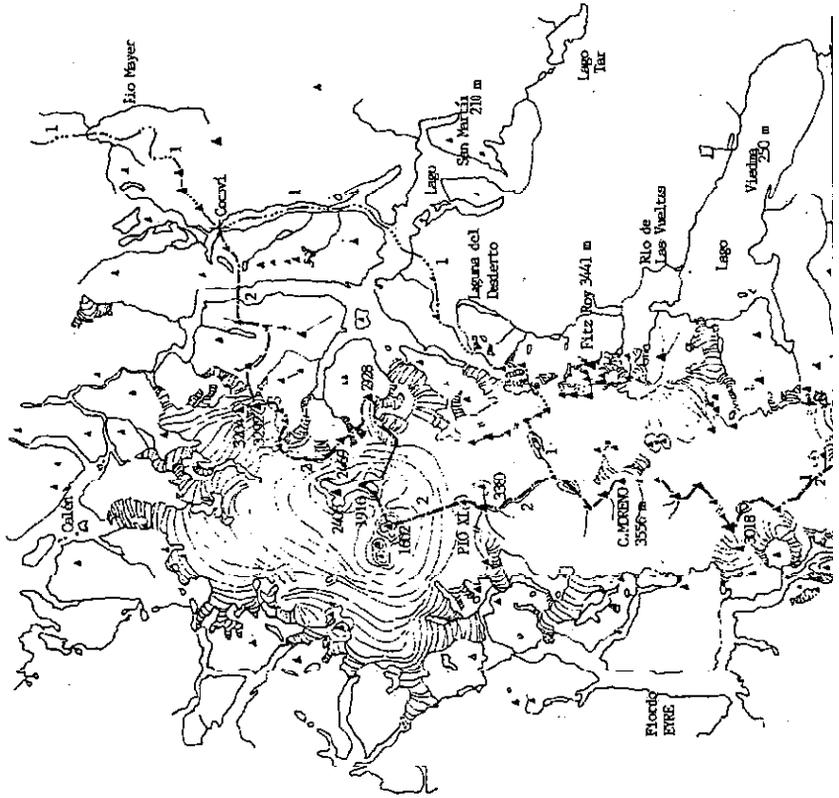
Ahora bien: si se firmó un tratado general con Chile en 1881, re-

HIELO CONTINENTAL...

frendado en 1893, por el cual la frontera debe marcarse siguiendo las altas cumbres divisorias de aguas de la Cordillera de los Andes, donde se indica que Chile sólo tendrá acceso al Pacífico y la Argentina al Atlántico, ¿por qué, entonces, en el diferendo del Beagle se le permitió a Chile el acceso abierto al Atlántico, al cederle las tres islas? Consecuentemente —excluyendo el Fitz Roy que es un cerro lateral y tanto menos divide aguas— se debe seguir al Norte del Cordón Mariano Moreno, remontando el Cordón Pío XI (también llamado Lautaro) hasta su cumbre de 3.380 metros y seguir hacia el Norte por el medio del *pack* que desemboca en el fiordo Calén (altitud general 1.000 - 1.300 metros) hasta las formaciones elevadas que rodean el cerro Ilse Von Rentzel (2408 mts.), para seguir luego al Este los filos que llevan a la cumbre del cerro O'Higgins (2928 mts.), retomando al Oeste hasta el cerro Plüchow (2.123 mts.) y describiendo un arco por el Norte hasta la cima meridional del macizo Dos Mellizos que emerge poderosamente por 3.292 metros. Desde esta cima, el límite debe buscar, siguiendo las mediancras orográficas de los contornos del brazo Noroccidental del Lago San Martín, el hito ubicado al Norte del Canal Oriental (Cocoví).

Esta línea le otorga a la Argentina casi 4.000 km² de territorio que le pertenecen naturalmente y, en términos generales, corresponde a la marcación del Perito Moreno, sin la distorsión del Fitz Roy. Es necesario un honesto replanteo sobre bases racionales y un relevamiento cartográfico actual para corregir las falencias del fallo arbitral de 1902 y consecuentemente los posteriores de 1991 y 1994 o someterse a un arbitraje definitivo en la Haya.

HIELO CONTINENTAL...



Relaciones Brasil - Argentina y el Mercosur: Una nueva sociedad política*

Pedro Motta Pinto Coelho**

Una visión geoeconómica de la integración

Al cumplirse en diciembre próximo tres años de la firma de los Protocolos de Ouro Preto, que permitieron dar vida internacional y personalidad al Mercosur, parece claro que el proyecto de integración regional tiene hoy una dimensión política seguramente tan importante como sus ya notables éxitos económicos. En estos tres años el Mercosur fue protagonista de relevantes movimientos políticos generados al principio por su dinámica económica y comercial. En períodos más recientes, y principalmente a partir de la Cumbre de San Luis, en junio de 1996, donde fueron tomadas decisiones políticas no necesariamente vinculadas al proceso de integración económica y comercial, esa dimensión política asume una proyección cada vez mayor, incorporando funciones que hasta entonces eran características de las relaciones bilaterales, o inversamente, generando hechos nuevos para las agendas bilaterales de los países asociados o miembros.

Así es que, temas tales como defensa y seguridad, fronteras, relaciones hemisféricas. Reforma de las Naciones Unidas, medio ambiente, entre otros, no son extraños en los debates en el seno de las instancias negociadoras del Mercosur, incluso a nivel presidencial. Se ha mismo incorporado al lenguaje diplomático en la región la

* Este trabajo fue presentado en disertación con motivo de la inauguración de la Cátedra Brasil en la Escuela de Ciencias Políticas, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina el 28 de agosto de 1997. El presente texto es de responsabilidad personal del autor y no refleja necesariamente las posiciones del Gobierno brasileño.

** Diplomático de carrera. Abogado con el curso de Ciencias Jurídicas (Universidad Federal de Minas Gerais y el Centro de Universidad de Brasilia). Licenciado en Ciencias Humanas (Universidad de George Washington). Maestría en Ciencias Políticas (Georgetown University). Actualmente se desempeña como Ministro Consejero en la Embajada de Brasil en Buenos Aires.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

expresión "Mercosur Político", significando el Foro de Concertación Política del Mercosur creado en San Luis, y que tiene reuniones periódicas con representación de alto nivel. Este Foro, por ejemplo, se reunió en julio del '97 para tratar la participación chilena en los debates políticos del Mercosur; y se reunió en Montevideo el 29 de agosto para considerar las decisiones del Grupo de Río tomadas en Asunción una semana antes, relativas al tema de la Reforma de las Naciones Unidas.

Está claro que las relaciones bilaterales entre los países del Cono Sur no pueden continuar desarrollándose basándose tan sólo en sus plataformas tradicionales. Con la consolidación del Mercosur, como proyecto de integración cada vez más políticamente representativo, el análisis y la operación de estas relaciones tendrán que considerar una nueva matriz. En el caso de Brasil y Argentina, los dos principales países del Cono Sur, es oportuno indagar sobre la forma en que los intereses nacionales se proyectan en esta matriz. Además, cabe preguntarnos acerca de los efectos de todo este nuevo proceso sobre nuestras sociedades. Es decir, ¿habrá un momento en que el ciudadano argentino o el ciudadano brasileño identificará sus intereses con los de un hipotético ciudadano del Mercosur? ¿En qué sentido caminamos, dentro de este nuevo espacio económico y político? Hasta ahora los éxitos de este proceso de integración fueron tantos y de tal naturaleza que no necesariamente nuestras sociedades y quizás los gobiernos no estarían preparados para absorber sus consecuencias. Con eso resultan asimetrías en el nivel de percepciones sociales cuya dinámica, a su vez, también genera efectos sobre el proceso.

El presente texto busca identificar elementos, tanto en las relaciones bilaterales Brasil-Argentina, como en el Mercosur, que permitan ayudar a conocer el sentido que toma la evolución política y el desarrollo económico y social en esta parte del mundo. Como metodología, el texto propone analizar algunas manifestaciones nuevas que hoy se detectan en estas sociedades, tales como el descubrimiento geográfico de la región y el énfasis en la geoeconomía; las nuevas realidades de frontera; el comportamiento de las élites políticas y culturales a partir de nuevas disciplinas. Y propone, en forma de conclusiones preliminares, que estas asimetrías y percep-

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

ciones determinan, y mucho, el comportamiento social, ya sea a favor de una integración o como una crítica a ella; que tales asimetrías, por lo tanto, estarán seguramente presentes en nuestra agenda en los próximos años. Es decir, mientras hablamos de la profundización del Mercosur, buscando con eso eliminar las asimetrías económicas, se siente que la dinámica de integración no se detiene allí. Simultáneamente, las asimetrías en el plano de las percepciones estarán siendo procesadas, como es el caso de la geoeconomía en el espacio Mercosur. O sea, menos desconocimiento mutuo y más acción orientada para fenómenos geográficos, vistos en su acepción contemporánea¹ (las rutas del narcotráfico o la conservación del medio ambiente son fenómenos geográficos, en tanto que interfieren en la disposición del poder político sobre el espacio; de los mismos se podría hablar como "territorios" en la acepción de Raffestin, o si se quiere como "espacios temáticos").

Finalmente, las conclusiones indicarán también que depende del tratamiento de dichas asimetrías la reducción de las tensiones relativas a la conformación de ese espacio respecto a su ampliación o a su inserción en el escenario internacional.

Relaciones Bilaterales Argentina-Brasil: un aporte geográfico

Uno de los aspectos más significativos de la nueva realidad que viven nuestros dos países es el hecho de que nos relacionamos no solamente por medio de las capitales federales, y menos aún por medio de un solo canal de comunicación, que tradicionalmente era constituido por los gobiernos federales. Los contactos, los negocios, las negociaciones, ocurren simultáneamente en diversos niveles y formatos, reflejando la multiplicidad de intereses y de actores. Sería pretencioso, por ejemplo para la Embajada de Brasil en Buenos Aires o para la Embajada Argentina en Brasilia pretender tener co-

¹ Tal como fue definido, por ejemplo, por Claude Raffestin, en *Pour une Géographie du Pouvoir*, Litec, Paris, 1980, 249 p. Raffestin distingue espacio de territorio: "il est essentiel de bien comprendre que l'espace est en position d'antériorité para rapport au territoire. Le territoire est généré à partir de l'espace, il est le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique (acteur réalisant un programme) à quelque niveau que ce soit", o aún: "le territoire, dans cette perspective, est un espace dans lequel on a projeté du travail, soit de l'énergie et de l'information, et qui, par conséquent, révèle des relations toutes marquées par le pouvoir" (p. 129).

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

nocimiento y mucho menos control sobre las actividades que involucran brasileños y argentinos en los dos países, y está bien que así sea. Las Embajadas tienen cada vez más el rol de apoyar, orientar, abrir puertas si se quiere, pero difícilmente tendrán en tiempo real el panorama completo de esa matriz de entendimientos. Así también pasa con los gobiernos, y de hecho nada de eso es característica particular de nuestras relaciones. En un mundo globalizado, marcado por comunicaciones ágiles, esa es la característica de la vinculación dinámica entre países. Lo que nos distingue es nuestra característica geográfica.

De hecho, es necesario estar atento a nuestra geografía, que es un dato fundamental para la comprensión de la evolución de las relaciones bilaterales y más ampliamente de las relaciones de los Estados del Cono Sur. El ex-Canciller Celso Lafer, que ahora se desempeña como Embajador del Brasil junto a los Organismos Internacionales en Ginebra señala, en un artículo publicado recientemente en *Archivos del Presente*, que la geografía es una variable importante para determinar la naturaleza especial de la relación argentino-brasileña, en tres sentidos: por la interacción entre geografía y comercio, el cual se relaciona con la geoeconomía y no con la geopolítica; el segundo por el contexto regional y de proximidad, distinto al europeo, el cual era mucho más propenso al conflicto; y finalmente, por la relación, a nivel hemisférico, con los Estados Unidos, país que tiene un peso y una presencia singular en la dinámica del proceso de convergencia económica en el Cono Sur.²

Sobre estos temas me referiré más adelante. Pero quisiera señalar, desde luego, que Argentina y Brasil tienen una base sólida de convivencia, dictada por la geografía. Esta vecindad física, a lo largo de los siglos de nuestra historia, primero colonial y luego independiente, se proyecta cada vez con más intensidad en el conjunto de las relaciones bilaterales, contribuyendo al acercamiento, facilitando el intercambio económico y comercial, e impulsando la creación de una cultura común. La geografía está, además, vinculada al tema del uso de los recursos hídricos que caracterizó, por así decir, a la última instancia de controversia sobre el aprovechamiento de

² Celso Lafer, *La Problemática Argentino-Brasileña*, en *Archivos del Presente*. Año 2. N.º 8. Abril-Junio 1997, Buenos Aires, p. 61.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

recursos en las áreas fronterizas. Aun ahí, en el tema de los recursos hídricos, "a fin de acentuar las ironías de la historia, esta sensible área de la relación bilateral, en la actualidad exige una intensa cooperación, contemplada en los convenios bilaterales sobre cooperación e interconexión energética, con profundas consecuencias para la composición de la 'matriz' de energía de Brasil".³

Pero hagamos un corte en la dinámica actual de las relaciones bilaterales y, aún entre paréntesis, veamos a la Argentina y a Brasil en su perspectiva histórica. El actual Embajador de la Argentina en Brasil, Jorge Hugo Herrera Vegas, habla en un artículo reciente de las políticas exteriores de los dos países como una historia de divergencias y convergencias, de rivalidades, de cooperación y de integración. Indica que "los principales períodos de conflicto y rivalidad fueron: el de la guerra, que transcurrió entre su declaración por el Imperio de Brasil a las Provincias Unidas el 1° de diciembre de 1825 hasta el Tratado de Paz del 26 de agosto de 1828; el del reconocimiento de la independencia de Paraguay por Brasil en 1844 —claro acto de desafío al gobierno de Rosas—: entre 1870 y 1876, la resolución de los problemas derivados de la guerra del Paraguay; la carrera armamentista naval entre 1905 y 1914, y la utilización de las aguas del Paraná para la generación energética entre 1960 y 1980. Asimismo, en 1851-52 Brasil intervino exitosamente en la política interna argentina al participar de la coalición contra Rosas, integrada, además, por el gobierno paraguayo y los adversarios de Oribe en Uruguay"; y añade que "los períodos de mayor cooperación fueron: el de la guerra, entre 1864 y 1870; el que sucede a la instauración de la República en Brasil, que culminó con el tratado del ABC, y el que se inicia con la restauración de la democracia en ambas naciones a partir de mediados de la década de 1980. Durante la crisis de los años '30 y a lo largo de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de las políticas opuestas seguidas por ambos países y la desconfianza mutua que en algún momento se tuvieron las respectivas Fuerzas Armadas, la relación de ambos gobiernos fue básicamente cordial".⁴

³ *Idem, ibidem*, p.65.

⁴ Jorge Hugo Herrera Vegas, *Las Políticas Exteriores de la Argentina y de Brasil: Divergencias y Convergencias*, en *Argentina y Brasil. Enfrentando el Siglo XXI*. ADRA - CARL,

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

Sin embargo, hubo un momento no muy definido en cuanto a fecha se refiere, pero que se ubica entre fines de la década del '70 y el comienzo de la década del '90, en que este modelo, caracterizado por los periodos alternativos de distanciamiento y aproximación, perdió su validez y pasó a ser reemplazado por un modelo de integración permanente. Este momento, o mejor dicho este período de transición fundamental, podría estar enmarcado por algunos hechos concretos, en función, todos ellos, del creciente clima de confianza mutua. En 1980, y en secuencia a la superación de las dificultades respecto al aprovechamiento de los recursos hídricos de los ríos Paraná-Paraguay, los gobiernos de los Presidentes João Figueiredo y Jorge Rafael Videla, firmaron el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear; en noviembre del '85 los Presidentes Sarney y Alfonsín firman la Declaración de Iguazú, en la cual se proyecta, mediante el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, la idea de un espacio económico común y se establece el Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. Desde entonces, hasta la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo por los dos países, en noviembre de 1988 y, en marzo de 1991, del Tratado de Asunción, que crea el Mercosur, fueron todos pasos consecuentes en una misma dirección, la de la integración económica y la convergencia política.

Es por demás conocida la referencia que hace el ex-Embajador brasileño en Buenos Aires, Marcos Azambuja, a esta evolución, en el sentido de que "argentinos y brasileños pasaron de enemigos a rivales, de rivales a aliados y ahora, en nuestros días, de aliados a socios".⁵ De esta manera, conforme señala el Embajador Ivan Cannabrava, Subsecretario de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, la historia reciente de las relaciones Brasil-Argentina ha sido la de la construcción de convergencias, experiencia que resulta más bien del descubrimiento de cuanto tenemos por ganar al estimular procesos naturales de intercambio y de acerca-

Buenos Aires, 1995, p. 172.

⁵ Marcos C. de Azambuja, *O Relacionamento Brasil-Argentina: de Rivais a Sócios*, en *Temas de Política Externa Brasileira*, II Volume, org. Gelson Fonseca Júnior y Sergio N. de Castro, FUNAG, IPRI, Paz e Terra, SP, p. 65.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

miento.⁶ Conviene, una vez más, mencionar cómo están vinculados estos procesos con la geografía y con la geoeconomía, pues si hablamos de "procesos naturales de intercambio", estamos hablando de complementariedades facilitadas por la geografía.

Pero hay en este período, fundamentalmente en la década del '80, un contexto político y económico muy favorable a estas transformaciones: estamos hablando de la recuperación del régimen democrático, de manera más o menos simultánea en los dos países, y de la evolución para una economía más abierta. En el caso de esta apertura económica, es importante añadir que la misma fue la resultante de la toma de consciencia, de que el crecimiento de uno de los países no sería a expensas del otro, o compitiendo con él, pero sí reforzándose mutuamente.⁷

Quisiera resumir, con algunas expresiones de alto valor significativo, usadas por el Embajador Cannabrava, algunos de los elementos de este nuevo modelo que estamos construyendo: primero, el éxito de este proceso, sobre el cual me referiré más adelante, no se limita al comercio y a la economía, sino que incorpora dominios típicos del área político-diplomática; segundo, la profundización de la integración y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales ocurren por ampliación de las áreas de convergencia, con base en la premisa de que "los mercados y los espacios internos de nuestros países no son suficientes para proporcionar la escala necesaria para una proyección internacional plenamente competitiva"⁸; tercero, resulta de la búsqueda de convergencia y de la búsqueda de escalas adecuadas, la esencia de las relaciones Brasil-Argentina y del Mercosur respectivamente⁹; cuarto, la necesidad de habilitar la frontera con una infraestructura física y con procedimientos más

⁶ Ivan Cannabrava, *As Relações Brasil-Argentina*, conferencia en el Instituto Rio Branco, Segunda Semana Argentina, Brasilia, 4 de junio de 1997. Mimeo.

⁷ *Idem. Ibidem*, p.3.

⁸ *Idem. Ibidem*, p.3.

⁹ El Canciller brasileño, Embajador Luiz Felipe Lampreia, hablando el 6 de marzo de 1997 en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y refiriéndose al programa brasileño de acción diplomática, indicó que "es evidente que las relaciones con Argentina y el Mercosur constituyen prioridades absolutas" (subrayado por mí), ejemplificando con el hecho, geoeconómicamente significativo, que hoy día "el Nordeste de Brasil, aisladamente, es el quinto socio comercial de Argentina".

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

adecuados; quinto, la incorporación de temas sensibles en el proceso, como es el caso de la cooperación en asuntos espaciales y en materia nuclear, o de una forma más amplia, la explotación del potencial de cooperación bilateral en ciencia y tecnología; sexto, el acercamiento de fuerzas políticas, tales como el Congreso, y la participación plena de las fuerzas vivas de la sociedad, de tal manera que todo el proceso de integración sea revestido de la necesaria legitimidad.

Dentro de todas estas coordenadas, resulta quizás importante señalar, una vez más, los factores geográficos. Hablamos de la necesidad de tener una frontera habilitada con infraestructura y procedimientos burocráticamente más livianos. Pero esta consideración, en realidad, se extiende a una serie de iniciativas que por una condición de geografía y de geoeconomía conforman muy positivamente la definición de este nuevo espacio económico y político común. Por un lado hay inversiones importantes, como la construcción del puente São Borja-Santo Tomé, o los proyectos de diversa naturaleza vinculados al área energética. La Argentina se ha transformado, el año pasado, en el principal proveedor de petróleo a Brasil. Este año se están materializando contratos que permitirán la adquisición de gas argentino por parte de Brasil, una vieja aspiración de los dos países, y que involucra inversiones de 1,4 mil millones de dólares. Además, está en curso la interconexión de las redes eléctricas de los dos países, permitiendo también la adquisición por parte de Brasil del excedente argentino y viceversa. Sobre el particular, el 13 de agosto de 1997, el Canciller Di Tella y el nuevo Embajador de Brasil en la Argentina, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, firmaron un Memorandum de Entendimiento Energético entre Argentina y Brasil, como parte de este proceso operacional de compra y venta de excedentes energéticos. La firma del memorandum se produjo casi un mes antes de la fecha fijada para que la empresa brasileña Electrosul definiera la licitación para la compra de 1.000 megawatts de potencia en la Argentina. El que se adjudique esta licitación no sólo deberá asegurar la generación, sino también el transporte y resolver el crucial tema de la instalación de una estación de cambio de ciclaje, que implica una inversión de 200 millones de dólares.¹⁰

¹⁰ *El Cronista*, edición de 13 de agosto de 1997, bajo el significativo título: *Acuerdan un*

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

De la misma manera, proyectos importantes en el área de transportes están siendo contemplados y ejecutados como es el caso de la Hidrovía Paraná-Paraguay,¹¹ que facilitará el acceso y el transporte a bajo costo a distintas regiones en la Cuenca del Plata; o el caso de nuevas rutas en el eje São Paulo-Buenos Aires y en los ejes transversales desde el litoral brasileño hacia las costas chilenas, pasando por el perfeccionamiento de los puertos, de las rutas, y de los ferrocarriles.¹² Quizás sea interesante hacer notar, a esta altura que para la compañía brasileña de telecomunicaciones Embratel la Argentina es el segundo destino después de los Estados Unidos, en cuanto a los flujos de comunicación. Hace casi un año, el Presiden-

mercado energético común.

¹¹ Desde hace diez años la Hidrovía es objeto de entendimiento entre los cinco países de la Cuenca del Plata. En junio de 1992, en Las Leñas, fue firmado el Acuerdo de Transporte Fluvial que consagra los principios de libre tránsito, libertad de navegación, libre participación de banderas, igualdad y reciprocidad de tratamiento, seguridad de navegación, protección al medio ambiente. Periódicamente, reúne el Comité Intergubernamental de la Hidrovía, para examinar y desarrollar los proyectos preparados con el apoyo del BID y del PNUD, con el objetivo de mejorar las condiciones de navegación. Los flujos de carga en la Hidrovía han crecido exponencialmente en los últimos años, como reflejo de una mayor interacción económico-comercial en la región. La carga transportada, del orden de los dos millones de toneladas en 1992, pasó a 4 millones en el '94 y a unos estimados siete millones en el '97. En el '94 las cargas se distribuyeron de la siguiente manera: soja y derivados, 15,7 por ciento; minerales, 50 por ciento; petróleo y derivados, 22 por ciento; trigo, 5 por ciento; celulosa, 6,7 por ciento; y otros. Fuente: Comité Intergubernamental de la Hidrovía, 1997.

¹² El Embajador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, en conferencia ante la Comisión de Economía y Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina —el 12 de agosto pasado—, como parte de un seminario sobre *Las Fronteras en el Mercosur*, enumeró las siguientes serie de proyectos de obras vinculadas a los intereses de las comunidades fronterizas, y que demuestran la importancia de los factores geoeconómicos una vez que su proyección sobre la geografía y su dependencia de la misma es evidente: i) la existencia del protocolo 23 de 1988 sobre integración fronteriza; ii) Puente Santo Tomé - São Borja. El acuerdo para la construcción de este puente sobre el río Uruguay fue celebrado en agosto de 1989. La firma del contrato correspondiente, con valor de 32 millones de dólares, entre la Comisión Mixta Brasil - Argentina y el Consorcio Impregilo - CONVAP, ocurrió en diciembre del '95. El Puente Santo Tomé - São Borja es el primer proyecto binacional que está siendo administrado por una concesión otorgada por los dos países y que prevé la instalación de un centro unificado de frontera, en el lado argentino; iii) Hidrovía Paraná - Paraguay. Desde junio del '92, con la firma en Las Leñas del Acuerdo de Transporte Fluvial que consagra principios modernos de libertad de navegación, se han realizado 24 reuniones del Comité Intergubernamental de la Hidrovía.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

te de Embratel, Dr. Dilio Sergio Penedo, me confesó con orgullo que su empresa había sido obligada a redireccionar desde Europa hacia Argentina sus equipos para atender a esa nueva demanda. Desde ese período, las empresas argentinas en Brasil pueden utilizar normalmente el satélite argentino de telecomunicaciones, *Nahuel A-1*, mientras las empresas brasileñas en la Argentina tienen a su disposición las facilidades del *Brasilsat*.

En la misma dirección está el proyecto del Puente Santo Tomé - São Borja con costos que rondan el orden de los 30 millones de dólares e inauguración prevista para diciembre de 1997, con la presencia de los Presidentes Menem y Cardoso. Este proyecto merece mención especial por haber sido adjudicado mediante procesos modernos de licitación que permitieron romper con los plazos tradicionales para este tipo de obra. Asimismo, un nuevo acuerdo para transportes transversales fluviales y otro sobre control integrado de aduanas, firmado con motivo del Encuentro Presidencial de Río de Janeiro en abril de 1997, son ejemplos de iniciativas objetivas y directas con vistas a la desburocratización y agilización de los trámi-

Se discuten los términos de los estudios, realizados con el apoyo de BID y del PINUD, con el objetivo de mejorar las condiciones de navegación en la hidrovía. Están previstas obras de ingeniería -a corto y largo plazo- estudios de viabilidad técnica económico-financiera, así como también el análisis cuidadoso de los posibles impactos ambientales directos e indirectos en los ríos y en sus áreas de influencia. Ver nota al pie n°11; iv) transporte fluvial de pasajeros, vehículos y cargas. El acuerdo que reglamenta esta materia fue firmado durante el Encuentro Menem - Cardoso en Río de Janeiro, en abril de 1997. El nuevo acuerdo reemplaza el convenio anterior fechado en 1971, que se encuentra desactualizado delante el considerable aumento del tráfico por las fronteras. Hay, actualmente, seis puntos de cruce regulares, además de otros que podrán ser incluidos en el convenio en un futuro cercano; v) Proyecto para la Construcción del Gasoducto para el Aprovechamiento del Gas de Salta por el Estado de São Paulo, de interés de la compañía Vale do Rio Doce; vi) Proyecto, también de interés de la compañía Vale do Rio Doce, para la Construcción de un Ferrocarril entre las ciudades de Joinville y Resistencia, que se uniría a la red ferroviaria que llega a la ciudad chilena de Antofagasta, en el Océano Pacífico; vi) una serie de proyectos vinculados a integración energética, a la construcción de la ruta Mercosur (São Paulo - Buenos Aires), a la recuperación de rutas marginales fronterizas y mismo a la inclusión del portugués y del español en los programas de estudio. Vale recordar que la frontera entre Brasil y Argentina, de una extensión de 1263 kilómetros, es casi en su totalidad fluvial. Cabe igualmente recordar, como lo mencionó el Embajador Seixas Corrêa, que todos estos proyectos -además de otros no citados- son de iniciativa del CRECENEA/LITORAL-CODESUL, o monitoreados por ese organismo, al cual se hace mención más adelante en este trabajo.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

tes fronterizos. Como veremos más adelante, la región de frontera y su desarrollo es foco permanente de atención por parte del CRECENEA/LITORAL-CODESUR, entidad que congrega los gobiernos de los Estados brasileños del Sur y las provincias argentinas del litoral. Además, los entendimientos fronterizos a nivel municipal, en el marco del Protocolo 23 (Integración Fronteriza) del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo Brasil - Argentina de noviembre de 1988, aunque limitados en sus objetivos son importantes. Crean, en su conjunto, condiciones de implementación para los nuevos conceptos que se aplican a las regiones de frontera, de acuerdo a los cuales la frontera, lejos de ser un límite constituye una zona dinámica capaz de generar desarrollo, y por donde necesariamente la integración tiene que pasar.

A ese respecto, resulta imprescindible un trabajo paciente junto a los Estados y provincias involucradas, en el sentido de convenarlos a trabajar los impulsos de desarrollo teniendo siempre en cuenta la rationale de pensar los proyectos de una forma integrada y en función de las necesidades regionales. Esto sería válido incluso para los grandes proyectos de conexión interoceánica, ya que difícilmente, por ejemplo, Curitiba se vincularía a Antofagasta sin que de por medio no se contemple el desarrollo de las regiones del Norte argentino. Lo mismo se aplica a los planes para la interconexión portuaria, para la construcción de ferrocarriles, para el aprovechamiento del gas de Salta y para las hidrovías Paraná-Paraguay y Tietê-Paraná.¹³

Todos estos temas, que en la jerga diplomática son resumidos en la expresión "integración física", constituyen en su mayoría un acervo importante de la geoeconomía del Cono Sur. Están, por supuesto, en muchos casos íntimamente ligados al aprovechamiento y desarrollo de las regiones de frontera.

¹³ Creo instructivo mencionar algunos de los comentarios de la Ministro Maria Luiza Viotti en la Conferencia para la Comisión de la Defensa del Consumidor, Medio Ambiente y Minorías de la Cámara de Diputados de Brasil el 21 de agosto de 1997: "Cabe mencionar que los ríos Paraguay y Paraná son usados para la navegación comercial desde hace mucho. Tienen una importancia histórica para los países de la Cuenca del Plata pues, como se sabe, desde la época colonial son utilizados como vías de acceso al interior del continente. En Brasil el río Paraguay ha favorecido la formación de núcleos de ocupación territorial, tales como los puertos de Cáceres y Corumbá (entonces Albuquerque)(...)".

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

A partir de esta nueva dinámica, que caracteriza los temas de frontera, quizás veamos mejor la permeabilidad existente entre los temas de las relaciones bilaterales y la integración regional con base en el proyecto del Mercosur. Lo que comentaré a continuación, a partir de la perspectiva del Mercosur, tiene por objeto demostrar que el sentido de estas relaciones y del Mercosur es coincidente; pero que hay que considerar el cambio de dimensiones, en la medida que nos trasladamos de la plataforma bilateral a una plataforma multilateral. Puede ser muy ilustrativa de este fenómeno la creciente cooperación bilateral en el campo militar y, desde una perspectiva mayor, las nuevas concepciones de defensa y seguridad que hoy emanan del hecho de que estamos políticamente más vinculados.

En el Encuentro Presidencial de Río de Janeiro, los Presidentes Carlos Menem y Fernando Henrique Cardoso crearon el Mecanismo para Consultas sobre Seguridad y Defensa Brasil-Argentina, cuya primera reunión se celebró en Itaipava, Río de Janeiro, Brasil, los días 31 de julio y 1 de agosto del 1997. Trátase de un instrumento que, a semejanza de lo existente entre Argentina y Chile, facilitará el diálogo sistemático en materia de seguridad y defensa, temas que en este momento adquieren un importante protagonismo en la agenda política de la región. La institucionalización de la cooperación en las áreas de seguridad y defensa, formalizada ahora a nivel diplomático, es en realidad la cosecha de esfuerzos desarrollados tradicionalmente por las Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina, cuyo nivel de entendimiento en épocas recientes siempre fue muy positivo. Lo que sucede con este cambio y con la formalización de los entendimientos es que pasamos a tener una transparencia mayor y una intensificación de esta cooperación. Del mismo modo, ya se realizaron maniobras conjuntas entre los dos Ejércitos, de gran valor simbólico, dado que las mismas —en Monte Caseros, en octubre de 1996— representaron la primera vez en que tropas de los dos países actuaron juntas desde la Guerra de la Triple Alianza. Las dos Marinas, desde hace muchos años, desarrollan ejercicios conjuntos, y las Fuerzas Aéreas también empiezan a hacerlo. Son formas de cooperación, que además de involucrar a las otras Armas, incluyen la participación en programas en el exterior, con actuación en las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

Todo eso quiere decir que en el Cono Sur, y particularmente entre Brasil y Argentina, estamos trabajando en busca de un nuevo concepto de defensa, no más a priori, sino ex post, es decir, con base en la idea de que la defensa y la seguridad son consecuentes a la cooperación y a la amistad. Ninguno de los países del Cono Sur tiene hipótesis de conflicto en la región. Brasil, por su parte, en una Política Nacional de Defensa, aprobada por el Presidente Fernando Henrique Cardoso a fines del '96, lo dejó bastante claro, indicando además que la Amazonía, por su fragilidad, es el área donde hay que concentrar la atención nacional en materia de defensa, eliminando por completo la tradicional preocupación con el Cono Sur.

El ejemplo de seguridad y defensa me parece bastante ilustrativo del puente que estamos construyendo entre las relaciones bilaterales y proyectos de dimensión subregional. En realidad tenemos que evitar, en el caso de Brasil, una tendencia a la introspección y al cierre, a la autosuficiencia. Como dice el Canciller Lampreia, en la citada conferencia en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), "como todo país continental, Brasil tiene indudablemente una cierta tendencia a la introspección y al cierre, a la autosuficiencia. Con fronteras establecidas y seguras desde hace muchas décadas, Brasil no amenaza a nadie ni tampoco se siente amenazado. La política nacional de defensa que recientemente ha aprobado el Presidente de la República traduce esa percepción sobre los cambios de énfasis y de prioridades en la actuación de las Fuerzas Armadas en defensa del patrimonio territorial y material del país, en armonía con tendencias del mundo contemporáneo — la integración y el fin de la confrontación ideológica".

Estamos en un proceso de crecimiento, no solamente económico-comercial, sino también político. No por casualidad, los Presidentes Menem y Cardoso en mayo pasado, en el Encuentro Presidencial en Río de Janeiro, declararon que Brasil y Argentina conforman una "alianza estratégica". De acuerdo a lo dicho por el Secretario General de Relaciones Exteriores de la Cancillería brasileña, Embajador Sebastião do Rego Barros, "lo que ocurrió en estos últimos diez años fue una verdadera revolución en la historia de un relacionamiento bilateral que, a lo largo de más de un siglo y medio, se ha arrastrado esencialmente bajo el signo de la desconfian-

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

za; por primera vez y de forma sólida estamos construyendo una sociedad que aporta ganancias, ya sea para el desarrollo económico nacional, o para la paz y la estabilidad de la región, y de las cuales Brasil y Argentina no pueden y no quieren prescindir"; o aun "a partir de una iniciativa en el campo económico-comercial resultante de la abertura política en los años '80, el Mercosur ha evolucionado para una intensa cooperación política militar y cultural, que va mucho más allá de las divergencias ocasionales".¹⁴ ¿Cómo interpretar estas declaraciones y todos estos hechos políticos en el momento mismo que el Mercosur —como proyecto de integración regional— se consolida y adquiere, muy justamente, fueros de una entidad capaz de un diálogo propio, en el sistema internacional de naciones y de instituciones? En otros términos, ¿cómo interpretar la dinámica de la cual somos testigos en esta región, y que está muy lejos de agotarse en el objetivo inmediato de crecimiento del intercambio comercial?

Los aportes del Mercosur

Mucho se ha dicho, naturalmente, y mucho se va a continuar diciendo sobre el Mercosur. Así tiene que ser. Son innumerables los seminarios —en sus distintas expresiones— y la bibliografía se amplía velozmente. Esto refleja, por supuesto, el hecho de que hemos, a poco más de seis años de la firma del Tratado de Asunción, producido resultados impresionantes en distintos rubros: primero el comercial, con un aumento del intercambio intra-Mercosur de 3,64 mil millones de dólares en 1990 a más de 15 mil millones en 1996, lo que representa un crecimiento del orden del 309 por ciento. El intercambio comercial entre Argentina y Brasil creció el 460 por ciento en el mismo período de forma sumamente equilibrada para ambos socios. En 1996 el comercio de Argentina con los demás socios del Mercosur alcanzó 13,6 mil millones de dólares, mientras que el comercio brasileño con los demás países del Mercosur alcanzó, en este mismo año, 15,5 mil millones de dólares. Sabemos que esto es poco delante del gran potencial existente para el crecimiento comercial. Por ejemplo, el comercio intra-Mercosur representó

¹⁴ *Brasil-Argentina: alianza privilegiada*, artículo publicado en el periódico *Correio Braziliense*, edición del 22 de agosto de 1997.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

en el '95 el 1,6 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) combinado de los cuatro países, porcentaje muy inferior al registrado en el NAFTA, que es del 4,5 por ciento, y mucho menor aún del que se registra en la Unión Europea, que alcanza el 14 por ciento. En el mismo período, el comercio exterior de Argentina, pasó de cerca de 20 mil millones a 47 mil millones de dólares, y las importaciones del Mercosur desde el resto del mundo pasaron de 30 mil millones a casi 70 mil millones de dólares. En realidad, el comercio del Mercosur con terceros países se ha duplicado desde 1991.

Paralelamente, y desde el punto de vista institucional, la unión aduanera se consolidó y el Mercosur se instrumentó, a nivel intergubernamental, con los protocolos firmados en Ouro Preto en 1994 para seguir con el proceso de integración.

Finalmente, en el plano externo, se produjeron varias iniciativas para acercar el Mercosur a otros países y a otros grupos de países. Así, firmamos el acuerdo de asociación con Chile y Bolivia; estamos negociando con el Grupo Andino y México y nos preparamos para negociar con Venezuela y Perú. Ya tenemos un Acuerdo Marco con la Unión Europea para la negociación de una zona de libre comercio y tenemos delante nuestro el amplio proceso de negociación de la ALCA (Asociación de Libre Comercio de las Américas). En este último caso, la III Reunión Ministerial de la ALCA, recientemente celebrada en Belo Horizonte, sirvió a nuestra opinión— a dos propósitos importantísimos: primero, permitió al Mercosur, mediante una actuación unida, consolidarse como proyecto propio e independiente; segundo, permitió una articulación bastante concreta de cómo queremos progresar en esta amplia negociación de la ALCA, frente a intereses diversos y sobre todo, frente a una propuesta incisiva de Estados Unidos para una negociación rápida y completa, en detrimento de los esfuerzos que nuestras economías desarrollan con vistas a hacer frente a las tendencias globalizadoras.

En otros términos, y como fue mencionado por la revista inglesa *The Economist* en un reciente artículo, "el Mercosur es hoy el proyecto de integración regional más ambicioso en el mundo desde la aparición de la Comunidad Económica Europea, en 1957". Los resultados estrictamente económicos del éxito del Mercosur no se limitan tan sólo a sus aspectos comerciales. El crecimiento extraor-

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

dinario del comercio ha sido acompañado por crecientes niveles de inversión intra y extra regionales. En lo que respecta a las primeras, tal como fue resaltado por el Director a.i., del INTAL en Buenos Aires.¹⁵, por primera vez existen flujos de inversión y contactos inter empresarios intensos en la subregión. Y en cuanto a las segundas, existen evidencias de que los inversores extra-regionales están comenzando a ver el mercado subregional como un conjunto a los efectos de su planificación estratégica.

Ilustra bien lo que se ha dicho, la extraordinaria dinámica mostrada por el mercado financiero argentino en los últimos meses. El 30 de mayo, el Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC) adquirió el 100 por ciento del Banco Roberts, junto con todo el grupo argentino al que este pertenece, a un precio de más de 600 millones de dólares. También en los últimos días de mayo, el banco español Santander compró por 700 millones de dólares el control del Banco Río de la Plata (hasta entonces perteneciente a Perez Companc). Pocos días antes, otro banco español, el Bilbao Vizcaya (BBV) había adquirido el 71,5 por ciento del de Crédito Argentino, 466 millones de dólares. Es decir, de un momento a otro, el sector bancario y financiero es sacudido por fuertes inversiones externas, demostrando un potencial económico hasta ahora poco explorado. Lo que pasa en el sector bancario —y que desde el punto de vista brasileño había sido bien detectado por el Banco Itaú, que a partir de 1993 empezó con un programa agresivo de inversiones en la Argentina con el objetivo de explotar las potencialidades del mercado, con un total de 35 agencias, de las cuales por lo menos 20 ya fueron instaladas hasta ahora— pasa igualmente en otros sectores de bienes y de servicios. De acuerdo a estimaciones del Grupo Brasil, entidad que congrega las principales empresas brasileñas en la Argentina, el monto de inversiones brasileñas en Argentina pasó de 700 millones de dólares en 1994 a 1,9 mil millones a fines de 1996. Simultáneamente, empiezan a ser tomados con elevado grado de seriedad y urgencia, proyectos de gran dimensión que, sobre todo en el área de integración física y aprovechamiento energético, habían hasta entonces sido dejados bajo re-

¹⁵ Uziel Nogueira, *Talking Points*, para la Participación del Presidente Iglesias, del BID, en la Cumbre Mercosur en Fortaleza, Brasil- 16-18 Diciembre, 1996 mimeo.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

serva. Este es el caso, por ejemplo, del proyecto del gasoducto para la adquisición del gas de Bolivia por Brasil, en el cual están aseguradas inversiones del orden de 1,4 mil millones de dólares, buena parte de los cuales están financiados por el Banco Mundial y por el BID. En el mismo orden de ideas se podría mencionar el próximo gasoducto desde Salta a Brasil, así como las hidrovías Paraná-Paraguay y Tietê-Paraná.¹⁶

Sabemos, además, como bien lo apunta el citado director del INTAL, que todos estos éxitos se apoyan en dos factores fundamentales, entre otros: primero, la política de liberalización comercial basada en un entorno macroeconómico que busca fundamentalmente la estabilización de los niveles de precios en la economía; segundo, el hecho de que el Mercosur es fruto de la decisión política de gobiernos democráticamente elegidos y constituye un proyecto de largo plazo orientado a la integración de los pueblos de los cuatro países.

Tales resultados extraordinarios no impidieron el surgimiento de críticas o proyectos, en especial en lo que respecta a su performance económico-comercial. Más conocida fue la crítica hecha por el funcionario del Banco Mundial, Alexander Yeats, en el sentido de que, existiría una desviación del comercio, particularmente en sectores donde los países miembros del Acuerdo no tienen ventajas comparativas, como es el caso de la industria automotriz. Dichas críticas, que por más equivocadas que sean, o por más representativas de intereses conflictivos con el Mercosur, en su momento fueron y continúan siendo refutadas¹⁷, no dejan de ser útiles. Es importante entender que el Mercosur, como proyecto que alcanza significativo impacto en escala regional y mundial, sufrirá cuestionamientos generados por intereses divergentes, o por posiciones tradicionales, que no logran identificar en el Mercosur el alto tenor de innovación en términos de concepción política y económica. No hay, efectivamente, en ninguna otra región del mundo algo semejante. El único otro proyecto de integración, el de la Unión Euro-

¹⁶ *El Banco Mundial y el BID aseguran la plata para el gasoducto Brasil-Bolivia*, en *El Cronista Comercial*, edición del 3 de junio de 1997.

¹⁷ A mi conocimiento, el trabajo de crítica más reciente y elaborado con extremo cuidado técnico es el de Julio J. Nogués, datado de abril de 1997, mimeo, *Does Mercosur's Trade Performance Justify Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements? A Critical Comment to Mr. Yeats Paper*, Buenos Aires, 29 páginas.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

pea, tiene una edad casi diez veces mayor que la del Mercosur, e involucra economías desarrolladas. Es preciso además reconocer esta particularidad del Mercosur, verlo bajo una óptica más amplia. Estamos hablando de una iniciativa que proyecta cada vez más sus concepciones políticas sobre sus objetivos. De hecho, hay cada vez más un contenido político en el Mercosur, como bien lo ha remarcado el ex-Canciller uruguayo Grospiell,¹⁸ y este es el tema sobre el cual pienso tenemos que dedicarle una atención especial los próximos años; sobre este asunto me referiré más adelante.

Las perspectivas del Mercosur: profundización y contenido político

Antes, sin embargo, quizás sería importante dejar claro que los caminos que se abren al Mercosur hoy en día, frente a un contexto regional e internacional de corto e mediano plazo, apuntan a la profundización del Mercosur, factor condicionante de la definición de un espacio económico vivo integral, y en crecimiento. La profundización del Mercosur —en términos estrictamente económicos— se refiere a la agenda de negociaciones sobre temas sensibles para cada uno de nuestros países, tales como armonización de políticas macroeconómicas, de políticas fiscales y tributarias de políticas ambientales, por ejemplo; se refiere también a la progresiva armonización de protección de los derechos del consumidor (de importancia más evidente en el caso de los medicamentos y etiquetas), de políticas de propiedad intelectual y de inversiones, o de políticas agrícolas, además de políticas específicas sobre movimientos de capital y mano de obra; como también del comercio de servicios. Hasta de una moneda común ya se ha hablado, en días recientes.¹⁹

Parece así evidente que a partir de sus referentes económico-comerciales la dinámica del Mercosur apunta a un progreso y un crecimiento sostenidos, apoyados en elementos tales como la creación

¹⁸ CARI, Seminario para ex-Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Países del Mercosur, Mercosur: Foro del Futuro, Buenos Aires, 30 de agosto de 1996.

¹⁹ Uno de los defensores de la idea es el economista brasileño Fabio Giambiagi, del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. La idea, que ya fue objeto de debate informal durante el encuentro Presidencial Menem-Cardoso en Río, en abril, sería —según su proponente— aplicada a partir del 2012, con la creación de un solo Banco Central. Vide *El Cronista y Ambito Financiero*, del 3 de junio de 1997.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

de economías de escala, la consideración de externalidades, o sea, atracción de inversiones, incremento del producto importado y lo que se podría llamar "derrame" de la integración económica en distintos aspectos de la vida social de los cuatro países. Apunta también a una necesidad, cada vez más lógica, de una administración consciente y transparente de fuerzas centripetas, a nivel de políticas económicas nacionales, cabiendo pensar en mayores grados de institucionalización, ya sea de la administración del proyecto Mercosur o de sus consecuencias en términos de resolución de controversias. La categoría de predecibilidad del Mercosur tendrá aplicación fundamental si queremos sensibilizar a los inversores extra-zona para las potencialidades de la región. El Mercosur tiene que ser transparente y predecible, con reglas de juego durables y claras, lo que implicará en los próximos años un notable esfuerzo de voluntad política por parte de los gobiernos miembros.

Así que además de la profundización en términos estrictamente económicos del Mercosur, estamos entrando en un proceso de estrechamiento político sin precedentes. De que el Mercosur ha sido un proyecto de naturaleza política desde el comienzo, no parece haber dudas. Pero en los últimos tiempos el Mercosur comienza a tener contenido político. Bastaría con mencionar, por ejemplo, que con motivo de la X Reunión de Cúpula del Mercosur, celebrada en San Luis el 25 de junio de 1996, los Presidentes emitieron importantes declaraciones de naturaleza política, a saber: a) Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la llamada "cláusula democrática", por la cual los cuatro países -Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- desde aquel momento en adelante llamados "Partes" de la Declaración, asumen el compromiso de consultarse y de aplicar medidas punitivas -dentro del espacio normativo del Mercosur- en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático de un "Estado Miembro" (del Mercosur); b) Declaración Presidencial sobre Diálogo Político, por la cual los "Estados Partes del Mercosur" establecen un "mecanismo de consulta y de concertación política" el cual, sin prever una modalidad específica para su operación, tiene por objetivos ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados Partes" y "examinar las cuestiones internacionales de especial interés para los Estados

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

Partes", con vistas a "buscar concertar posiciones en relación a las mismas". Esas consultas, dependiendo de la "naturaleza y del alcance de los temas", podrán darse a nivel presidencial; c) Declaración sobre las Malvinas, por la cual reiteran el apoyo tradicionalmente dado a la posición argentina sobre la cuestión de las islas Malvinas.

Desde entonces, los encuentros de nuestros Presidentes, tanto a nivel bilateral como a nivel del Mercosur, reflejan esta dimensión política de una forma creciente. En el encuentro de Río de Janeiro del 27 de abril pasado, los Presidentes Menem y Cardoso, entre otros documentos de suma importancia para la integración física de los dos países, firmaron la Declaración de Río, de alto contenido político. Allí se reconoce que "el Mercosur es el más importante proyecto de nuestra historia de casi cinco siglos de convivencia" y que "juntos, estamos construyendo una profunda y verdadera alianza estratégica". La Declaración de Río y los demás documentos allí firmados demuestran, por su relación misma con la integración física y económica —y por su contenido político—, la permeabilidad —o casi la identidad— de las relaciones bilaterales con las relaciones de nuestros países dentro de Mercosur. Esto quiere decir que, hay un proceso saludable de transferencia de funciones políticas del marco bilateral al marco del Mercosur.²⁰ Esto quiere decir también que de acuerdo a las necesidades cambiantes de un mundo en rápido proceso de globalización, Argentina y Brasil crean instancias específicas, de apropiado "poder de fuego" para negociaciones en el escenario más amplio de las relaciones internacionales a nivel continental o mundial.

El Mercosur y la conformación de su personalidad internacional

Esto se vió en las negociaciones con los Estados Unidos y demás países hemisféricos, durante la reciente III Reunión Ministerial

²⁰ Vide, por ejemplo, Raúl Bernal-Meza, *América Latina en la Economía Política Mundial*, GEL, Buenos Aires, 1994, 305 p.: "Los gobiernos de los países en desarrollo deberían tener en cuenta que el proceso de globalización que caracteriza a la actual fase de producción internacional está debilitando su capacidad para regular las actividades económicas. Que al mismo tiempo, las agrupaciones regionales —y en particular los Estados líderes de ellas— están provocando una transferencia de sus políticas desde el ámbito nacional al internacional, fortaleciendo así también la presencia de sus propios países en el sistema económico y político" (p. 52).

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

de la ALCA en Belo Horizonte. Como se sabe, el encuentro de Belo Horizonte estuvo enmarcado por una tensión de naturaleza tanto política como comercial. La orden del día de la III Reunión Ministerial de la ALCA tenía como punto más sensible la definición de un proceso amplio de negociaciones, abarcando los 34 países del hemisferio.²¹ La concreción de la ALCA —prevista para el año 2005— presupone una abertura sin precedentes de los mercados de nuestros países. Dependiendo del ritmo de esta abertura, y teniendo en cuenta el gran desequilibrio de los PBI de, por un lado, Estados Unidos —equivalente a 77,9 por ciento del total, con más de 6 trillones de dólares— y por otro lado los demás países del hemisferio, tórnase evidente que una apertura amplia de los mercados favorece a Estados Unidos y puede, en un primer momento, perjudicar a la economía de los otros países considerando su fragilidad relativa. Aun si tomamos esta relación de fuerzas en términos de bloques regionales, veremos que NAFTA (Canadá, Estados Unidos, y México) detienen el 88 por ciento del PBI total del hemisferio con 6,8 trillones de dólares, mientras el Mercosur detiene el 8 por ciento con 690 billones de dólares y el Pacto Andino el 2 por ciento, con 191 millones.²²

Los resultados de Belo Horizonte fueron muy expresivos desde el punto de vista específico de las negociaciones de la ALCA. Algunos conceptos fundamentales defendidos por los países del Mercosur fueron incorporados a estos resultados; por ejemplo, el hecho de que la ALCA tiene que ser un acuerdo por consenso de los 34 países; el hecho de que los resultados de las negociaciones constituyeron un paquete único de derechos y obligaciones acordadas (single undertaking); el hecho de que la ALCA podrá coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales; el hecho de que las negociaciones podrán darse con grupos de países o individualmente; el hecho de que las reglas de la ALCA serán consistentes con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Todos estos conceptos contribuirán para asegurar la defensa de los intereses de paí-

²¹ Canadá viene en segundo lugar, con 526 mil millones de dólares (dólar de 1990) y 6,7 por ciento del PBI total; Brasil viene en tercer lugar, con 418 mil millones y 5,3 por ciento; Argentina se ubica en quinto lugar, después de México, con 198 mil millones y 2,5 por ciento. Fuente: FMI, nov/ '96, en dólares de 1990, citados por Gilberto Dupas, *A ALCA e os Interesses do Mercosul*, mimeo, Seminario ADEBA, Buenos Aires, mayo de 1997.

²²- *Idem*, *ibidem*.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

ses como los nuestros y del Mercosur en este gran proceso negociador.

Pero quizás el más grande resultado alcanzado en Belo Horizonte haya sido el hecho de que la reunión permitió al Mercosur consolidarse como institución única y como frente negociador, en el cual los países miembros actuaron bajo los mismos intereses, dictados por una estrategia común y una visión propia de la evolución económica y política de la región de las próximas décadas. El Presidente Fernando Henrique Cardoso, en su pronunciamiento durante la ceremonia de cierre del III Foro Empresarial de las Américas y en la apertura de la III Ministerial ALCA, enfatizó esta perspectiva indicando que el área de libre comercio de las Américas tendrá que ser factible económicamente y aceptable políticamente y que depende de la participación de nuestras sociedades, ya que ellas son las que definirán los beneficios reales de este ambicioso proyecto. De esta forma, conforme señaló, no podemos prescindir de una visión de largo plazo de desarrollo, lo que va mucho más allá del interés en tener intercambio comercial facilitado. El propio Presidente Cardoso reconoció también que el Mercosur ya se ha tornado una marca conocida y una dimensión de la imagen internacional de los países que lo integran.

El Presidente Cardoso dijo también en la misma reunión que "no debemos apurarnos para avanzar. La ALCA que queremos no debe constituirse en una victoria de corto plazo para aquellos que buscan negocios inmediatos. La ALCA será una plataforma de desarrollo, modernización y proyección de nuestras economías. Depende, por eso mismo, de que todos nosotros estemos preparados para dar este inmenso salto cualitativo en nuestras relaciones hemisféricas. El tiempo que tomaremos para madurar la ALCA por medio de negociaciones cuidadosas y amplias no será en vano."

Estas proposiciones, aunque relacionadas con la ALCA, dicen mucho sobre el Mercosur a partir de una visión distinta que tenemos de los dos procesos. De hecho, la prudencia con que visualizamos el proceso de la ALCA significa, por oposición, la alta prioridad atribuida al Mercosur. Durante los días que precedieron y que siguieron a dicho encuentro de Belo Horizonte, hubo muchos comentarios y especulaciones por parte de la prensa, de políticos y de economistas con respecto a las consecuencias de la ALCA para el

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

Mercosur. Muchos economistas incluso manifestaron la idea de que con la ALCA el Mercosur no tendría más sentido.

Para dar un ejemplo, la edición del 28 de mayo de *El Cronista Comercial* trae declaraciones del experto brasileño de la OMC, señor Durval Noronha, según las cuales la neutralización del Mercosur y de los demás bloques de integración subregional formados en América Latina, es el objetivo del gobierno de los Estados Unidos en el proceso de negociación sobre la futura creación de la ALCA. Es interesante notar también que en el pensamiento oficial del gobierno norteamericano, esta tensión entre los procesos es bien explícita: William Daley, Secretario de Comercio de Estados Unidos, publicó en la prensa brasileña —el mismo día en que se comenzaban las negociaciones en Belo Horizonte— un artículo en el cual dice que “en el caso de que nuestros intereses sean contrariados por el movimiento de integración subregional, no nos sentiremos impedidos de hacer prevalecer aquellos nuestros intereses; no vamos a comprometer a los intereses de los Estados Unidos en beneficio de los intereses de los otros a expensas de nuestros trabajadores y empresarios”.²³

Por supuesto, los debates sobre este punto fueron —y seguramente continuarán siendo— amplios y complejos, pues así es el tema. De lo que no cabe duda es del protagonismo positivo y unificado del Mercosur, que pasó por la prueba de Belo Horizonte, alzándose de ahí en más como actor con personalidad internacional. Además, dentro de los aspectos positivos —pero también conflictivos de la relación ALCA-Mercosur— se podría decir que la propuesta norteamericana de la ALCA ha “atropellado” a la agenda de la política brasileña de integración, centrada en la priorización del Mercosur y su ampliación. Pero de hecho, este atropello tuvo un gran mérito, el de obligar al Gobierno brasileño a pensar el tema del proceso de integración en el ámbito del Mercosur,²⁴ acentuando de esta manera su irreversibilidad.

Hay, por supuesto, tensiones con respecto a los rumbos y opciones de negociación, especialmente si tomamos en cuenta las opciones NAFTA, ALCA, o caminos independientes como el que busca

²³ William Daley, *O Comércio nas Américas*, en *O Globo*, 13 de mayo de 1997, p. 7.

²⁴ Lia Valls Pereira, en *ALCA: uma pauta para discussão*, org. Luciano Martins, *Política Externa*, Vol. 5 n° 4 / Vol. 6 n° 1 - Março - Agosto - 1997, Paz e Terra, p. 51.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

seguir Chile. Son tensiones naturales a esta altura del proceso de formación de acuerdos regionales y no creo que tales tensiones tengan el poder de neutralizar el esfuerzo conjunto al que se dedican los países del Mercosur.

Estamos así delante de un Mercosur con marco institucional propio y con una personalidad internacionalmente reconocida. Esta definición institucional, o más bien negociadora, no es sin embargo suficiente si tomamos al Mercosur como un proyecto conformador de un espacio común, en el cual las sociedades distintas pueden reconocer sus más diversos tipos de intereses, incluso el de las oportunidades de crecimiento y desarrollo. El Mercosur pasó por una prueba importante, pero no sabemos exactamente el sentido de este proceso de integración. ¿Qué es lo que en realidad buscamos?

El Sentido del Mercosur: manifestaciones indicadoras

Sabemos que la integración fue concebida originalmente como una estrategia de inserción internacional, dentro de una expectativa de las políticas de Brasil y Argentina de usar al Mercosur como elemento de negociación para alcanzar incrementos de competitividad en las negociaciones internacionales.²⁵ Cada vez más, sin embargo, Brasil y Argentina nos sentimos como si fuéramos prisioneros de nuestro propio éxito. Pasados estos seis años de su existencia, podemos sin duda afirmar que el Mercosur no es solamente un éxito económico; pero que representa "el más notable fenómeno político registrado en América Latina". Esta última frase, hecha en 1994 por Amado Luiz Cervo,²⁶ es cada vez más actual. Sabemos que, como él dice, el Mercosur "está siendo sostenido por las sociedades de tal forma que en el estadio en que se encuentra, ningún gobierno osaría comprometer intereses sociales tan extensos sin calcular bien los costos", y que "el Mercosur se transformó en una variable común intangible de las políticas exteriores de Brasil y de Argentina".²⁷

²⁵ Amado Luiz Cervo, *Políticas Exteriores: Hacia una Política Común, en Argentina y Brasil en el Mercosur, Políticas Comunes y Alianzas Regionales*, de Mario Rapoport, Fundación Konrad Adenauer, Colección Estudios Internacionales, 1995, Buenos Aires, p. 26.

²⁶ *Op. cit.*, p. 26.

²⁷ *Idem, ibidem*, p. 26-27.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

Sabemos todo eso, pero estamos justo en el período de comprobarlo en la práctica diaria. Y aquí entramos en el delicado contexto de las percepciones. Así como en la dura realidad económica y comercial, también en el dominio de las percepciones hay asimetrías importantes. Es mucho más probable que el hombre de la calle, en Buenos Aires o cualquier otra ciudad argentina, identifique el significado del Mercosur como proyecto que tiene o tendrá efectos sobre su vida, que un ciudadano brasileño en igualdad de condiciones. No será eso solamente por el hecho de que hoy en día, más del 30 por ciento de las exportaciones argentinas se destinen a Brasil. En sentido contrario, y teniendo en cuenta las dimensiones de cada economía, es igualmente importante el monto de las exportaciones de Brasil a Argentina que están alrededor del 15 por ciento de nuestras exportaciones totales. La llamada "dependencia argentina" sencillamente no se apoya en ningún dato real, y esta calificación denota negativamente lo que de hecho es una virtud de las relaciones comerciales bilaterales, ya que es un producto de la práctica de ventajas comparativas entre la racionalidad en torno de la economía de costos de flete, transporte, comunicaciones, etc.²⁸ Lo que estaría en realidad por detrás de las asimetrías y percepciones es un fenómeno social, más que económico, lo cual hay que cuidar a partir de ahora.

Y hay que cuidarlo porque no lo conocemos muy bien. ¿Qué aspiraciones tienen nuestras sociedades, si son tomadas como integrantes de este espacio común? ¿Serían distintas a las aspiraciones de las sociedades respectivas? En realidad, la velocidad y el ritmo de los acuerdos y entendimientos respecto a la creación de este espacio común (y aquí me refiero no solamente a los acuerdos comerciales, sino también a lo que se está haciendo en los sectores de salud, educación y cultura, justicia, ciencia y tecnología, además de

²⁸ Vide, por ejemplo, María Beatriz Nofal: "Se trata, para ser precisos, de una situación de interdependencia o de dependencia recíproca. La interdependencia presupone reciprocidad en la relación de dependencia, aunque no necesariamente simetría. Ahí, por ejemplo, el mayor tamaño de la economía de Brasil respecto de la Argentina, y las diferencias correspondientes en la dimensión de los sectores y estructuras económicas, hace que la relación de interdependencia o de dependencia recíproca no sea simétrica", "Brasil - Dependencia" o Interdependencia: Mito y Realidad, en *Mercosur Journal*, Año I, n° 1, Vol. I, Eco-Axis S. A., B.A., Diciembre, 1995 p. 19.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

integración física) sorprendieron a nuestros gobiernos y a nuestras sociedades que, en muchos casos, no estarían todavía preparados para asumir la nueva identidad que corresponde a estos compromisos. Puede ser que sea, muy atípicamente, un ejemplo fantástico en el cual la realidad está más allá que la retórica o, dicho de otra forma, en el cual la retórica es conservadora respecto a una realidad mucho más dinámica.

Estos son hechos nuevos, y como tal hay que tratarlos. Es decir, estamos delante de un nuevo espacio económico y político, cuya representación mayor, aunque reconociendo y respetando las identidades nacionales de cada sociedad, sugiere nuevas propuestas de actividad societaria. Hay manifestaciones importantes de estas nuevas propuestas. En los límites de esta exposición, voy a mencionar tres de ellas que creo son representativas, pero que están lejos de agotar la lista de elementos que componen esta matriz innovadora de las relaciones políticas y sociales entre los países que componen el Mercosur: la primera es la actividad en las regiones de frontera y sus formas de asociación; la segunda es la visión geoeconómica del espacio Mercosur, y la tercera es el comportamiento de las elites políticas y culturales respecto al Mercosur (otras manifestaciones, por ejemplo, serían la variable laboral; la dinámica de las llamadas merco-ciudades, las comunicaciones, y finalmente el juego de los símbolos, entre otras).

Por supuesto, son temas amplios que merecen tratamiento cuidadoso y extenso. Creo, sin embargo, que dentro de los propósitos de este trabajo las tres primeras manifestaciones, aún examinadas de una forma preliminar, tendrán condiciones de revelar algo sobre el sentido de la integración, algo sobre la dirección que esta integración toma en este momento.

Los nuevos conceptos de frontera

Vamos a la primera manifestación: la dinámica de las regiones de frontera. Las modernas concepciones de relaciones internacionales, como ustedes lo saben, apuntan al hecho de que las regiones de frontera no sean más entendidas apenas como límites, o puntos extremos de flujos de desarrollo generados en los centros-capitales. Hoy, las fronteras son entendidas como regiones amplias, abarcan-

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

do territorios de dos o más países, con necesidades y especificidades propias. El dinamismo económico y comercial de muchas de estas regiones en distintos continentes ha provocado, de hecho, un fenómeno que se podría denominar como la relativización de las periferias. El marco conceptual de estos hechos en nuestras latitudes fue dado desde la década del '60 por el BID y luego por técnicos del INTAL, con sede en Buenos Aires, y la CEPAL. Entre Brasil y Argentina estos conceptos están incorporados en el Protocolo n° 23 del Programa de Integración Económica Brasil - Argentina de 1986. El Protocolo 23, datado de 1989, generó un sinnúmero de entendimientos fronterizos, de entre los cuales sobresalen los llamados "Comités de Frontera". Sin embargo, el esfuerzo de facilitar y promover el tratamiento integrado del desarrollo de las regiones de frontera se contrapone a la tendencia tradicional que tienen los gobiernos de promover proyectos conjuntos y de mirar a la cooperación bilateral o multilateral a partir de sus propias capitales, o sea de los centros de poder.

De nuevo, la dinámica de los hechos genera la necesidad de una revisión de estas tradiciones. En otras regiones hay ejemplos concretos de eso: menciono la frontera de México con Estados Unidos, donde cada vez más se nota una explosión económica y un crecimiento del desarrollo. Antes que la ocurrencia de actividades ilegales como el tráfico de drogas y la inmigración ilegal, lo que llama la atención de los operadores económicos es la emergencia de movimientos de desarrollo capaces de generar un cuestionamiento serio en las actitudes contemplativas tradicionales sobre estas regiones.²⁹

En el Cono Sur existe una experiencia bastante razonable acer-

²⁹ Es extremadamente larga la bibliografía sobre estas nuevas concepciones de frontera y no cabría acá citarla. Menciono apenas, a título ilustrativo, el artículo del *Business Week* reproducido en *Gazeta Mercantil*, edición del 7 de mayo de 1997, p.A-12, *Economía peculiar 'explode' ao longo da fronteira Estados Unidos-México*, donde se dice que en un corredor de 3330 kilómetros de largo con 208 kilómetros de ancho, 11 millones de personas generan una producción de 150 mil millones de dólares, o sea una economía más grande que la de Polonia y un tamaño parecido al de Tailandia. Quizás sea también interesante destacar que desde 1986 la Universidad de Nuevo México publica trimestralmente el *Journal of Borderlands Studies*, que congrega estudios sobre esta nueva visión de fronteras. Por supuesto que en Europa el tema es igualmente relevante y hay allí regiones binacionales y trinacionales de frontera con una dinámica de desarrollo impresionante, generada por iniciativas a nivel local.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

ca del tratamiento de los asuntos de frontera, pero con el Mercosur dicho tema asume automáticamente otra dimensión. Por eso mismo, se justifica la consolidación de una institución como el CRECENEA-LITORAL/CODESUL. Como se sabe, este organismo creado a fines de los '80 congrega a los gobernadores de las provincias del Nordeste argentino y de los Estados del Sur de Brasil. Cada vez más, sus trabajos asumen relevancia en el marco de los proyectos de desarrollo dentro del Mercosur por el hecho mismo de que se originan en articulaciones a nivel local o de frontera. Estamos hoy, por otro lado, teniendo que enfrentar justamente problemas en las regiones fronterizas con respecto a los transportes dentro del área del Mercosur. Sentimos así que las fronteras todavía representan un serio obstáculo a la integración por el hecho mismo de que siguen vinculadas a concepciones tradicionales según las cuales las fronteras están para obstaculizar.

Podemos sin duda diagnosticar que las trabas por ahora existentes al flujo de comercio en las regiones fronterizas se deben a factores tales como la inercia burocrática, los intereses parroquiales de agentes económicos locales, etc.; pero tal diagnóstico estará equivocado si no contemplamos además de todo eso la necesidad de cambios de percepciones sobre los temas fronterizos por parte de las esferas más altas de los gobiernos, a nivel estatal y federal. Este juego de tensiones es por lo tanto saludable y positivo, y la primera medida a ser tomada por los negociadores o responsables del proyecto Mercosur sería lógicamente la de incentivar a estas iniciativas.

La geoeconomía del Mercosur

Pasamos a la segunda manifestación, que es la de la visión geoeconómica del espacio Mercosur. Si consultamos al hombre de la calle en Buenos Aires sobre cómo es el mapa de Brasil, posiblemente sepa llenar con informaciones pertinentes grandes espacios de la región Sur del país, una larga porción del litoral brasileño, en el Sudeste y en el Nordeste, y seguramente algunas regiones urbanas e industriales en el Sudeste; pero dejará incompleta toda la región del planalto, el interior del Nordeste, las vastas regiones agrícolas-ganaderas del Centro-Este, las nuevas agrícolas del Centro-Norte, reemplazándolas posiblemente por dos vastas regiones poco

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

precisas: el Pantanal y la Amazônia. En cambio, si solicitamos a un hombre de la calle en Brasil que complete un mapa de la Argentina, no creo que sepa mucho más que precisar la pampa húmeda y el cono urbano de Buenos Aires, además de Bariloche para el turismo y Mendoza para los vinos.

Ahora bien, lo que está pasando con el Mercosur es un impresionante y rápido descubrimiento mutuo de nuestros espacios geográficos. Más importante, esta revelación de lo que somos geográficamente está siendo provocada sencillamente por la dinámica económica del Mercosur. Hace dos años, los gobernadores de los Estados del Nordeste de Brasil fueron agradablemente sorprendidos por un estudio hecho por la Embajada argentina en Brasilia. Dicho estudio desagregaba el volumen de comercio bilateral Brasil-Argentina, por su origen y destino en las regiones geográficas de Brasil, y ahí se revelaba que el Nordeste brasileño por sí solo tenía un comercio con la Argentina del orden de los 600 millones de dólares, o sea más grande que el comercio argentino con Francia o con Inglaterra.³⁰ De la misma manera la Embajada Argentina en Brasilia tuvo la iniciativa de proponer hace meses encuentros periódicos entre los Gobernadores de la Amazônia brasileña y de la Patagonia argentina. La última reunión de este mecanismo, el 12 y 13 de junio pasado en la ciudad de Ushuaia, ha producido resultados que superan las expectativas, con la aprobación de un documento técnico de trabajo que ahora se está desdoblado en proyectos específicos, principalmente en el área de turismo. Este acercamiento entre la Amazônia y la Patagonia, que será objeto de atención especial durante la Visita de Estado del Presidente Menem a Brasil en noviembre próximo, representa otro ejemplo de descubrimiento mutuo proporcionado por el Mercosur, aunque la iniciativa sea bilateral. Es que el contraste geográfico entre las dos regiones pasa a ser trabajado en función de identidades y complementariedades (turismo, medio ambiente, tratamiento social y económico de áreas periféricas) dentro del marco Mercosur y de la incorporación plena de todas las regiones de cada uno de los países a la integración.

³⁰ *Argentina-Brasil. Comercio, Inversiones e Integración Física. Hacia una nueva relación en la construcción de un espacio competitivo común.* Embajada Argentina en Brasil, agosto 1995, tercera edición.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

No siempre, sin embargo, los descubrimientos son positivos en este orden geoeconómico. Del lado negativo, los hechos más significativos detectados a partir de la puesta en marcha del Mercosur están relacionados con la trabas y las dificultades en los puntos fronterizos así como en la infraestructura de transporte. De hecho, el aumento del comercio intrazona reveló la fragilidad de la infraestructura física disponible para los transportes y el virtual congestionamiento de los flujos de mercancías por trabas vinculadas a las prácticas aduaneras tradicionales. Además, la inexistencia de puentes en número suficiente, así como la inexistencia de instrumentos ya negociados que permitieran la libre circulación del comercio, demostró que seguramente el Mercosur tendrá muy pronto que retomar conciencia de una realidad geográfica —aquí entendida en su acepción contemporánea, o sea, la comprensión de los fenómenos de ocupación humana y económica de espacios físicos o incluso temáticos (por espacios temáticos se puede denominar los espacios ocupados por el narcotráfico, o las áreas de protección ambiental, por ejemplo)—.

Estamos en suma descubriendo la necesidad de trabajar las hidro vías, de pensar proyectos sistémicos relacionados con el desarrollo de la infraestructura energética, de comunicaciones, de transportes y de intercambio científico y tecnológico. Nos deparamos, de esta manera, con la concepción sistémica o si se quiere holística, que estará orientando la agenda de nuestras relaciones de ahora en adelante, simultáneamente con la agenda más árida de las negociaciones comerciales propiamente dichas.

Ya tuve oportunidad de referirme al Embajador Celso Lafer que, en un artículo de *Archivos del Presente*, destaca que la "geografía representa una variable importante en esta relación (hablando de las relaciones Brasil-Argentina) en tres sentidos.³¹ Lo que cabe comentar es la idea de que el Mercosur seguramente va a tener que cuidar en su agenda en los próximos años de la geografía como uno de los elementos orientadores de su evolución.

El comportamiento de las élites políticas y culturales

Pasamos a la tercera y última manifestación, la del comporta-

³¹ Vide nota al pie n° 3.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

miento de las élites políticas y culturales respecto al Mercosur. Aquí llegamos a un dominio muy amplio y de mucha sensibilidad. Por un lado hay que reconocer el papel a ser desempeñado por el Congreso de cada país, una vez que las élites políticas encuentran su representatividad en esta institución. Por otro lado, las élites políticas y culturales encuentran sus bases de acción y de vivencia en el mundo académico, así como en las actividades artísticas y de divulgación. De ahí resulta, en primer término, la importancia de la participación académica, artística y de divulgación (prensa, producción literaria, televisión, etc.) en todos los momentos de proceso de integración. La alternativa sería la inexistencia de legitimidad social para la arquitectura político-diplomática —además de económica— de este proyecto Mercosur. Es mucho más seguro, por supuesto, que los actuales cambios en el Cono Sur estén sintonizados —y de preferencia originalmente— con el consenso social. Es decir, es mejor que la integración proceda de la sociedad hacia los entendimientos diplomáticos, como de hecho ha ocurrido por lo menos en los aspectos económicos y comerciales, que al contrario, sea un proyecto “desde arriba hacia abajo”. Es evidente en este contexto la función de las Universidades, que son por así decir el puente entre la sociedad y sus élites.

Pero regresemos a las funciones del Congreso. Si queremos aumentar los niveles de concreción del Mercosur, el camino directo pasará posiblemente por un trabajo intenso a partir de los Parlamentos de cada uno de los países miembros. Por supuesto, no es ese un trabajo exclusivo, pero tampoco excluyente. Naturalmente que los Congresos nacionales vienen participando desde su comienzo de este proyecto de integración. No podría ser de otra forma. A cada etapa vencida, sin embargo, se sobreponen las expectativas de que las casas de los Congresos amplíen el ámbito de su actuación de tal manera que pueda apoyar los contextos de negociación, estos sí exclusivos del Poder Ejecutivo.

El punto número uno, por lo tanto, en esta manifestación sería el de distinguir bien las funciones: el Poder Ejecutivo y las Cancillerías con la función de negociar; los Congresos, con la función de apoyar, y sobretudo legitimar tales negociaciones por un proceso adecuado y expedito de “interiorización de las decisiones y de los acuerdos”.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

Punto número dos: es igualmente importante tener claro que los Congresos deberán buscar un trabajo en armonía con el Poder Ejecutivo evitándose, de esta manera, los peligros de las reacciones negativas en cascada, o sea el "efecto cascada" que podría ser generado por iniciativas originarias del Poder Legislativo con el objetivo de obtener efectos en las negociaciones.

Punto número tres: una vez bien definidas estas funciones primarias, se descubrirá la existencia de un vasto campo de trabajo interdisciplinario. Se trata aquí, de una actividad complementaria – pero de extrema importancia– relacionada con la ampliación y profundización del debate público sobre el Mercosur, como proyecto que interfiere cada vez más en la vida cotidiana de los ciudadanos del espacio común. Una vez incluido en la agenda de los Congresos, el tema Mercosur necesariamente pasa a ser un tema interno y familiar, es decir, se torna materia cotidiana de debate en los distintos segmentos sociales como consecuencia de su representación en los Parlamentos. Se puede notar que tales actividades serían quizás más necesarias en Brasil, por nuestra tendencia a la intromisión, de acuerdo a lo mencionado por el Canciller Lampraia (ver *supra*).

De hecho, el Congreso brasileño empieza a reaccionar positivamente a los estímulos del Mercosur. Por ejemplo, el Proyecto de Resolución 89/96, promulgado por la Resolución n° 11 del 30 de junio de 1996, crea el "Grupo Parlamentar Brasil - Mercosul". Este Grupo se constituye en una instancia completamente distinta a de la "Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul", que tiene la tarea institucional de examinar todas las iniciativas sometidas al Congreso nacional con respecto al Mercosur. La creación de nuevos grupos, por lo tanto, refleja el crecimiento del interés sobre el tema en el Parlamento. Se encuentra en curso, además, un programa de visitas de Diputados y Senadores argentinos al Congreso brasileño e inversamente, de visitas de Diputados y Senadores brasileños al Congreso argentino. Trátase de una iniciativa promovida por los líderes de los principales partidos políticos con el objetivo de establecer vínculos directos intra-partidarios en los dos países, y de esa manera preparar una agenda común de trabajos, actividades, entendimientos y seminarios relacionados con la temática Mercosur y

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

su divulgación. Está claro que teniendo en cuenta el alto nivel de estos entendimientos, los efectos positivos sobre las relaciones tanto bilaterales como a nivel del Mercosur son evidentes. La más reciente instancia de esta iniciativa fue la visita de una extensa delegación del Partido Justicialista —el 3 de setiembre de 1997— al Congreso brasileño para mantener tratativas con sus pares brasileños y con el Vice-Presidente Senador Marco Maciel.³²

Estos son ejemplos de la inmersión gradual de los Congresos en el proceso de integración. No es necesario señalar su importancia. Paralelamente, un sinnúmero de instituciones gubernamentales y no-gubernamentales —en los niveles federal, provincial y municipal— se están involucrando, en forma cada vez más creciente, en la promoción de encuentros, seminarios y mesas redondas sobre temáticas que a partir de fechas recientes se independizan de los aspectos puramente económicos y comerciales. Temas como historiografía común, integración física y geoeconomía, urbanismo, minorías, la dinámica de los municipios, procesos laborales y sindicalismo y derecho constitucional, entre otros, comienzan a ocupar un espacio cada vez mayor en la agenda de los debates sociales en el contexto Mercosur.³³ Esto quiere decir que estamos buscando conocer mejor y entender lo que pasa en cada uno de los países parte de este proceso y, por ende, eliminar o reducir las asimetrías de percepciones.

Retornamos, entonces, al nivel de las percepciones y de las asimetrías que las caracterizan entre nosotros. Trátase de asimetrías de diverso orden, como por ejemplo las que atañen al nivel cultural de las sociedades, al interés por temas de política externa, a las formaciones históricas, e incluso al hecho mismo de que hay diferencias

³² La comitiva para esta visita a Brasil tuvo la siguiente composición: Rubén Hugo Marín, Gobernador de la Provincia de La Pampa; Senadores Carlos Alberto Reutemann, Eduardo Bauzá, Augusto Alasino, José Manuel de la Sota; Diputado Alberto Pierri, Presidente de la Cámara de Diputados, y Diputados Fernando Maurette, Luis Rubeo, José Fernando Lahoz, además del Secretario de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos, Embajador Andrés Cisneros.

³³ Merece en este sentido especial referencia el seminario promovido por la Fundação Centro de Estudos Brasileiros, el 6 y 7 de mayo de 1997 en el Museo Fernández Blanco, sobre la temática *Argentina y Brasil y La Formación de la Identidad Nacional; La Visión del Otro*.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

de dimensión geográfica y de población. Un trabajo sistemático volcado al debate público sobre aspectos de toda esta temática es, por cierto, parte de la labor de los Congresos, en la medida en que incluyan al Mercosur como tema permanente del orden del día. No me parece justo, como he dicho anteriormente, dejar que las sociedades y los gobiernos sean sorprendidos por una dinámica dictada por los hechos, a costos que muchas veces pueden ser altos. La tendencia que pueden tener nuestros países a adoptar medidas unilaterales, eventualmente de naturaleza conflictiva con la normativas del Mercosur, no es nada más que un equívoco de percepción. Equivale, guardando las proporciones, a la resistencia demostrada por funcionarios burocráticos de aduana en la frontera, o al endurecimiento innecesario en la mesa de negociaciones, y sobre todo a las tendencias centrípetas respaldadas por intereses económicos hasta ahora beneficiados por un proteccionismo anacrónico.

Todos estos tipos de percepciones las hemos visto muy frecuentemente y dispensan ejemplos. Sin embargo, no hay que confundir tales percepciones con las legítimas preocupaciones que hemos sabido demostrar y articular en la mesa negociadora respecto a procesos como el de la ALCA, donde el ritmo de abertura comercial y económico propuesto no condice con el nivel de desarrollo económico e industrial que caracteriza a nuestros países. Son cosas distintas, pero que muchas veces entran en el mismo plano de percepciones por parte de nuestras sociedades.

He mencionado otras manifestaciones como la variable laboral, las articulaciones a nivel municipal —que son muy importantes— y el juego de los símbolos. Con este último, me refiero a la necesidad que tenemos de hacer valer la marca Mercosur en nuestra vida cotidiana. En la Cumbre del Mercosur en Fortaleza en diciembre de 1996, se adoptó el logotipo del Mercosur constituido por las estrellas de la Constelación de la Cruz del Sur y un horizonte en ascensión. El carácter altamente positivo de este logotipo tendría que estar reflejado, desde luego, en actitudes políticas, en debates sociales y, en otro orden de ideas, en prácticas tales como un sector especial para ciudadanos del Mercosur en los aeropuertos, la adopción del pasaporte común, o en un cambio facilitado de monedas. No hay, como alguien ya dijo, un camino de retorno. A este traba-

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

jo de publicidad, si se quiere, deberá corresponder la definición cada vez más precisa de las "reglas del juego y disciplinas en el Mercosur". Este es un tema tocado, por ejemplo por Félix Peña, cuando en un artículo reciente en *La Nación*, alerta sobre los peligros de que el Mercosur tienda a "aladificarse", cosa que sabemos no pasará pues se trata de proyectos distintos en el tiempo y en el espacio.³⁴

Conclusiones

Tenemos entonces, en términos de conclusión preliminar, algunas indicaciones sobre el sentido que el Mercosur toma para nuestras sociedades. Primero, trabajamos con y por una realidad nueva, cuyo impacto inicial y más inmediato puede ser entendido en términos geoeconómicos. Existe la comprensión de que el notable éxito económico y comercial obtenido hasta el momento "resulta más bien del descubrimiento de cuanto tenemos por ganar al estimular procesos naturales de intercambio y de acercamiento", para repetir las palabras del Embajador Ivan Cannabrava ya anteriormente mencionadas. Estamos así delante de la conformación de un nuevo espacio económico y político, definido primariamente por un nuevo espacio geográfico. Así, basándose en la terminología de Raffestin, nos encontramos frente a uno o más territorios nuevos, marcados por un juego de asimetrías de diverso orden.

Desde el punto de vista económico-comercial, y para seguir con Raffestin, las asimetrías representan "lo esencial visible de las prácticas espaciales".³⁵ Tales asimetrías constituyen la probable agenda en los próximos años. Así, hablamos de la profundización del Mercosur y con esto buscaremos eliminar las asimetrías económicas. Pero la dinámica de integración no se detiene allí. Segundo, nos damos cuenta cada vez más que, simultáneamente, las diferencias en el plano de las percepciones estarán siendo procesadas, como es el caso de la geoeconomía en el espacio Mercosur. O sea, menos desconocimiento mutuo sobre fenómenos geográficos vistos en su dinámica socioeconómica. En la medida en que las asimetrías económicas se procesan dentro de un marco negociador definido y necesariamente complejo, la parte "no-visible" de lo esencial —es decir,

³⁴ Félix Peña, *Ni tanto, ni tan poco*, en *La Nación*, 11 de marzo de 1997, sec. 5, p. 3.

³⁵ Raffestin, *op.cit.*, p. 135.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

las asimetrías en el plano de las percepciones— adquirirán una relevancia casi determinante. Es decir, un mejor conocimiento mutuo (sociocultural y geográfico) tenderá a definir los territorios, así como la aparición de la cartografía moderna en el Renacimiento determinó la configuración de los Estados modernos. Finalmente, las tensiones relativas a la conformación de este espacio respecto a su ampliación o a su inserción en el escenario internacional se reducen a medida de que dichas asimetrías son tratadas.

Noticias Bibliográficas

"Sobre hechos e ideas políticas",

de Eduardo Ventura.

Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997. 524 págs.

El autor, abogado y doctor en Derecho, ejerce la docencia universitaria en Derecho Político, Ciencia Política e Historia de las Ideas Políticas en las Universidades Católica Argentina, de Buenos Aires, Austral, del Museo Social y de Palermo. Asimismo es autor de numerosas obras como *Historia Política y Constitucional Argentina* (en colaboración con Ambrosio Romero Carranza y Alberto Rodríguez Varela) y *El orden político* (dos volúmenes, en colaboración con Juan R. Llerena Amadeo). Recientemente ha sido elegido Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina.

La obra que nos ocupa es el resultado de varias décadas de experiencia docente universitaria y de lectura de clásicos y obras de historia y pensamiento político. Como bien señala el autor, no se trata de un "manual más" sino de un texto que intenta reunir los hechos y las ideas en el amplísimo campo de la historia universal. En nuestra opinión este objetivo —interrelacionar hechos e ideas para terminar con los catálogos de autores o la meras crónicas históricas, por el que venimos bregando desde la historia hace años— es uno de sus mayores logros, como lo es el cuidado aparato erudito.

El libro, como es tradición, comienza con la Grecia clásica, donde Ventura ya nos muestra haber accedido a un excelente conjunto de obras que superan con creces los habituales manuales, para interesarse fundamental —pero no únicamente— en los orígenes de la democracia.

Concientes de la dificultad de cubrirlo todo —y en pocas páginas— nos permitimos sugerir que en una nueva edición podría cubrirse el hueco que nos parece presenta el pasaje de la decadencia helénica al mundo romano, más exactamente a Polibio, como la inclusión de la temática ideológica del origen y desarrollo del "Imperio" y una mayor referencia al desarrollo histórico-político del mundo medieval.

Los mayores logros de la obra se aprecian en el análisis de la Moder-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

nidad, donde el autor muestra su gran conocimiento en el origen y desarrollo del pensamiento "liberal" y su preocupación —quizás algo sesgada— por los totalitarismos. El capítulo dedicado a la "constitución norteamericana y el modelo republicano" nos parece el mejor logro de la obra y llena un importante vacío en la bibliografía castellana. Creemos que no podrá dejar de ser de consulta obligatoria —y no sólo por los alumnos— para el estudio del tema. Asimismo nos pareció detallado y objetivo el difícil análisis de la Revolución francesa, donde el autor no vacila en recurrir a importante bibliografía generalmente descartada por "contrarrevolucionaria".

El desarrollo político-ideológico de Francia en los dos últimos siglos es motivo de un cuidadoso capítulo especial que permite una visión detallada de su evolución. Pensamos sería de interés un análisis similar de Inglaterra desde el siglo XVII, para un panorama total de las grandes potencias actuales, ya que también Rusia es motivo de análisis en el último capítulo dedicado a los totalitarismos. Permítasenos una digresión para rescatar la referencia a los estudios sobre el tema de Alberto Falcionelli —fallecido hace poco— y nunca reconocido como uno de los historiadores de nuestro país que más conocía de la temática rusa y de quien —junto con Bodhan Halajczuk— aprendimos tanto sobre Rusia.

El estudio de los totalitarismos se completa con un interesante estudio sobre Gramsci y su papel en el mundo actual. En un análisis de exquisitos nos parece de interés recordar las coincidencias con el pensamiento francés post-sartriano como Althusser y con la escuela de Frankfurt, que creemos han influido tanto o más que el pensador italiano en la atmósfera cultural vigente, como asimismo la utilidad de un estudio de la social-democracia como continuadora del socialismo utópico, cuyo papel de importancia en la difusión de estas ideas y en su aplicación pronosticara entre nosotros hace una década Thomas Molnar. También agregaríamos, pese a su extensión y tantos trabajos específicos, alguna referencia al pensamiento "social-cristiano" de la Iglesia contemporánea.

Finalmente sugerimos que en una próxima edición de esta obra —de la que auguramos muchas— se agreguen las versiones castellanas de muchas obras citadas en francés, para facilitar así el acceso a nuestros alumnos.

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

La obra está escrita con amenidad sin que ella atente contra la profundidad y erudición; aspecto este que facilita seguir los hilos de las lecturas e ideas del autor y favorece la continuidad de la investigación y tienta a hacerlo.

Florencio Hubeñák

"The nature of Fascism"

de Roger Griffin

Ed. Routledge, London and New York, 1993, 249 págs.

Esta obra fue escrita en Oxford en el invierno de 1991 y constituyó la tesis doctoral del autor, Senior Lecturer en Historia de las Ideas en la Universidad Brookes de Oxford.

Aun cuando Griffin se cuestiona acerca de la relevancia de su investigación en un tema que ha dado lugar a una superproducción de datos y teorías, está convencido de que su aporte —en el turbulento clima social e ideológico de fines de siglo— puede contribuir a una mayor comprensión de este fenómeno, ofrecer nuevos puntos de vista acerca de su dinámica ideológica y servir como ejercicio de aplicación de la historia de las Ideas

Por otra parte, muchos de los componentes del fascismo —militarismo, racismo, liderazgo carismático, nacionalismo populista, temor a la desintegración de la nación o la civilización por las fuerzas de la decadencia, ansiedad acerca de la modernidad y nostalgias de una nueva edad que estaría por comenzar— son ingredientes activos de la historia contemporánea.

Eminentes especialistas en estudios sobre el tema como Ian Kershaw, Paul Mazgaj, George Mosse, Stanley Paine, Richard Thurlow y otros han reaccionado favorablemente al enfoque básico que Griffin adoptó en relación a la dinámica ideológica del fascismo.

Definir la naturaleza del fascismo plantea algunas dificultades dado que en el mundo académico occidental tanto el concepto genérico como la definición del fenómeno fascista ha sufrido de inflación y de una diversificación que aporta negativamente a la precisión y utilidad del término. El enfoque propuesto estrecha considerablemente el panorama

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

ma en lo que concierne a la naturaleza del fascismo. En primer lugar no hace referencia a la "esencia" del fascismo. Intenta construir un nuevo tipo ideal cuya base está constituida por un núcleo ideológico, no sin antes advertir al lector que —aunque debido al uso metafórico del lenguaje dicho núcleo pudiera parecer una matriz que genera situaciones reales desde un ámbito oculto y atemporal— no debe olvidarse que su construcción es el resultado de una abstracción ideal.

Esa construcción responde a la elaboración, formulación y sistematización de un modelo percibido por el autor a nivel intuitivo e inconsciente, uno de los muchos modelos con los que otros investigadores pueden realizar una lectura del fenómeno.

Su "tipo ideal" de fascismo genérico es una ideología política que adopta diferentes formas pero que cuyo núcleo mítico es una forma palingenética del ultranacionalismo populista.

Para el autor, lo mítico refiere al poder de inspiración revolucionario que una ideología puede ejercer cualquiera sea su aparente racionalidad y practicidad. Una vez que la fuerza afectiva movilizadora del fascismo se concibe en términos de "núcleo mítico", el tipo de ideología involucrada deja de ser tema exclusivo de historiadores y politólogos y plantea problemas socio-antropológicos en torno al papel central de los sistemas de creencias y sus correspondientes rituales, no sólo para facilitar la cohesión social sino para racionalizar movimientos colectivos de extrema violencia, incluyendo aquellos que desde un punto de vista soreliano buscan reemplazar un orden en crisis por un nuevo orden. Es el aspecto revolucionario del mito lo que resulta crucial a la dinámica del fascismo y de gran utilidad para lograr su definición.

Al definir al fascismo como ideología política el autor evita tratarlo como una forma moderna de milenarismo y lo sitúa firmemente entre las fuerzas políticas que constituyen una sociedad moderna secularizada. Griffin pone especial énfasis en el concepto de ideología política para diferenciar su perspectiva de la de otros autores que consideran al fascismo una religión laica, milenarista y escatológica. El mito palingenético secular no deriva de un mito religioso sino que es la expresión de un arquetipo de la facultad mítica secularizada del hombre y puede referir a proyectos de distinta índole. Lo importante es el poder que puede desplegar en la arena de la ideología política. La palingénesis refiere al sentido de un nuevo comienzo, punto de

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

partida o regeneración después de una fase de declinación y crisis que puede asociarse tanto a lo místico como a una realidad secular. Se trata de un comienzo radicalmente nuevo que sigue a un período de destrucción o que se percibe como de disolución.

Un sub-mito característico de tales esperanzas de transformación es la idea del nacimiento del "hombre nuevo", una versión politizada del héroe mítico.

Aun cuando etimológicamente "mito político palingenético" puede interpretarse como referido a nostalgia por la restauración del pasado, su valor como elemento de análisis de las ideologías se vería disminuido si se extendiera a movimientos ultra-conservadores o reaccionarios que no encierran el sentido de progreso revolucionario o renacimiento. En el mito palingenético el nuevo orden se crea dentro de un tiempo histórico secular y lineal, y por ende mirando hacia adelante.

Otro de los elementos del tipo ideal es lo que el autor denomina ultranacionalismo populista, utilizando el concepto "populista" como un término genérico que refiere a fuerzas políticas que aun si son dirigidas por vanguardias o élites, dependen del "poder del pueblo" para legitimarse. Ultranacionalismo alude a formas de nacionalismo que superan instituciones iluministas o liberales y se equipara a integral. En términos weberianos, el concepto rechaza tanto las formas políticas "tradicional" y "legal/racional" en favor de formas carismáticas en las que la cohesión y la dinámica de los movimientos dependen de la capacidad de sus líderes para inspirar lealtad y acción. Tiende a asociarse con un concepto de nación como una realidad superior, histórica, espiritual u orgánica que abarca a todos los miembros de la comunidad étnica que pertenecen a ella. Dicha comunidad es percibida por sus protagonistas como un orden natural que puede ser contaminado por la inmigración, el individualismo liberal, el internacionalismo socialista y cualquier número de fuerzas extrañas desatadas por la sociedad moderna como el surgimiento de las masas, la decadencia de los valores morales, la nivelación de la sociedad, el cosmopolitismo, feminismo y consumismo.

Cuando ambos términos del tipo ideal se combinan, se delimitan mutuamente y se convierten en un concepto político preciso. Esta combinación es lo que el autor denomina "*minimum* fascista".

El componente palingenético explica mucho de la convocatoria ini-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

cial del fascismo, ya que la visión de una nueva y vigorosa nación creciendo de las cenizas del viejo sistema puede transformar la desesperación en optimismo y por ende permitir que un partido que promueve esta visión gane considerable adhesión de las masas. Sin embargo, el predominio del componente utópico tiene dos consecuencias prácticas que limitan su efectividad como fuerza política: tiende a generar numerosas corrientes y facciones, lo cual genera falta de cohesión a menos que una de ellas logre el liderazgo efectivo. Y además como expresión de oposición sólo funciona cuando el clima de crisis nacional prevalece.

Otra limitación o debilidad del fascismo proviene de su costado populista. Ningún fascista puede permitir la revolución popular porque percibe a las masas contaminadas por fuerzas decadentes. Por ende, aun cuando puede tratar de desarrollar un movimiento de masas a través de la propaganda y la agitación, el fascismo será siempre impuesto por una élite en nombre de una comunidad nacional cuya realización aun en el momento de llegar al poder, supone educación, propaganda y control social en escala masiva. La representación popular se confía a una élite o un líder cuya misión es salvaguardar los intereses y el destino supraindividuales del pueblo al que está ligado por el lazo metafísico de la nación. Existe por lo tanto una contradicción entre la intención y retórica populista y la práctica elitista.

El tipo ideal es, en opinión del autor, lo suficientemente específico para esclarecer la relación entre el término fascismo y otros términos frecuentemente vinculados a él en todos los estudios sobre el tema: nihilista o idealista, antimoderno o modernizante, revolucionario o reaccionario, racista e imperialista.

También propone dilucidar la relación del fascismo con el conservadurismo y la derecha. Aun cuando el fascismo propone la creación de un orden nuevo, por razones tácticas y pragmáticas puede aliarse a fuerzas conservadoras tradicionales para lograr o mantener el poder. En cuanto a la derecha política, el autor considera que el fascismo debe definirse como de ultra derecha antiliberal.

De gran utilidad resulta el concepto de profascismo para definir a movimientos que, usando la retórica del renacimiento de la nación y rechazando el liberalismo, son demasiado elitistas o utópicos para cooptar las masas y tratar de llegar al poder por medio de una combi-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

nación de legalidad y violencia. Los "protofascistas" rechazan todo intento de romper con la democracia parlamentaria y el conservadurismo tradicional que permitiría crear un nuevo orden genuino. Estos movimientos en la práctica son insuficientemente radicales en su populismo para destruir las tradicionales élites gobernantes y en su ultranacionalismo para destruir el sistema político existente, y por ende nunca logran trasladar sus visionarias propuestas en logros revolucionarios.

Establecidas estas premisas, Griffin va a considerar a la luz de su "tipo ideal" las concretas manifestaciones del fascismo como fuerza histórica político-ideológica. También se propone examinar otras expresiones del fascismo genérico surgidas en Europa antes de 1945 pero que fracasaron en llegar al poder —así como fascismos no europeos y de la posguerra— con la intención de mostrar que el fascismo ha sido una prolífica y heterogénea fuente de movimientos revolucionarios y advertir al mismo tiempo sobre la emergencia de nuevas formas del mito fascista bien distintas de los modelos de entreguerras.

Es una obra escrita con lucidez y estilo. Presenta una argumentación interesante, estimulante y que discute todos los temas importantes de la historiografía fascista a la luz de su propia teoría. A la vez erudita y didáctica, puede contribuir a que no sólo los profesionales especializados sino también estudiantes y legos comprendan mejor un fenómeno que ha generado innumerables estudios científicos pero también equívocas opiniones superficiales.

ELENA PIÑEIRO

"La tradición nacionalista ante el peronismo. Itinerario de una esperanza una desilusión",

de Elena Piñeiro,
Ed. AZ, Buenos Aires, 1997. 332 págs.

Para aquellos bibliomaniacos que estamos acostumbrados a mirar diariamente cuáles son las últimas publicaciones en las áreas que nos interesan no cabe ninguna duda que está de moda escribir sobre el peronismo. Por otra parte —y quizás por la misma razón— no lo está

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

escribir sobre el nacionalismo.

Elena Piñeiro, docente de Historia Política Argentina en la Universidad Católica, ha logrado relacionar ambos temas en este interesante estudio, cuyo contenido —ameno, erudito y bien escrito— supera con creces la propuesta del título y el objetivo señalado por la autora en la introducción, cuando afirma que pretende “analizar la percepción que los nacionalistas tuvieron tanto de Perón como del peronismo, a través de las publicaciones en que colaboraron fundamentalmente entre los años 1943 y 1950”.

La Profesora Piñeiro comienza su investigación con un análisis de los protagonistas, que divide entre el “nacionalismo de los liberales” y el “nacionalismo de los nacionalistas”.

Su formación histórica y su conocimiento del pensamiento político — las dos vertientes de su formación como de la mía— le permiten tomar clara conciencia de la indispensable e impostergable necesidad de vincular “hechos e ideas” —como hace Ventura en otro libro que también reseñamos— tratando de imponer una corriente de interpretación histórica que venimos defendiendo hace al menos dos décadas y que finalmente parece estar ocupando un espacio que ansiamos se amplíe. En la primera parte —con un manejo adecuado de la escasa bibliografía sobre el nacionalismo (Zuleta Alvarez, Ibarguren, Irazusta, José M. Estrada, Buchrucker)— Piñeiro estudia los aspectos sociales y económicos de los treinta —que denomina la “década polémica”— aspectos que denotan el enfoque del Instituto Di Tella, donde la autora realizó su investigación de post-grado.

Después efectúa un análisis sobre la “ideología nacionalista”, tratando de aclarar —con gran seriedad científica y actualizada bibliografía— el verdadero contenido semántico-político y las características históricas del nacionalismo, surgido de raíz liberal y romanticizado en la segunda mitad del siglo pasado. Cabe destacar la importancia que da la autora a precisar los términos que emplea en su investigación; tal el caso de los nacionalistas definidos cuidadosamente como un “conjunto heterogéneo de grupos culturales y políticos, surgidos hacia fines de la década de 1920, que tiene conciencia de pertenecer a una misma generación y que comparten algunos elementos político-ideológicos comunes, tributarios de ideas europeas, cuya difusión realizan principalmente a través de escritos y publicaciones periodísticas” (p. 12).

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

Estas aclaraciones previas le permiten referirse a los antecesores del nacionalismo, especialmente Ricardo Rojas y Manuel Galvez, tan bien analizados por Eduardo Cárdenas y Carlos Payá en *El primer nacionalismo argentino* —que la autora no cita—, y a la transformación del “nacionalismo liberal” en “nacionalista” motivada por los problemas inmigratorios y la influencia del nacionalismo francés, especialmente maurrasiano, que conlleva a la formación de la Liga Patriótica Argentina y a las exhortaciones de Leopoldo Lugones sobre “la hora de la espada”. La autora realiza una buena síntesis histórica sobre los orígenes y desarrollo del nacionalismo en nuestro país, especialmente la corriente que Piñeiro denomina conservadora y nosotros preferimos denominar “federalista”, en la que aparecen nombres directamente vinculados a los cursos de Cultura Católica y a los orígenes de nuestra Universidad como Atilio Dell’Oro Maini, Tomás Casares, Samuel Medrano, Santiago de Estrada, formados en un renacimiento cultural vinculado a autores europeos como Jacques Maritain, Ramiro de Maeztu, Gilbert K. Chesterton, Hilaire Belloc, Etienne Gilson, Paul Claudel, Nikolai Berdiaeff, el cardenal Newman o Giovanni Papini.

Antes de estudiar el proceso vivido por los nacionalistas —no fascistas según aclara— en la década del ‘30, previos a la revolución del ‘43 la autora efectúa una recorrida por la formación de los primeros grupos, sus relaciones y su prédica periodístico-literaria, de raíces políticas fichteanas y común al nacionalismo romántico europeo. Así aparecen nombres claves de una generación: literatos como César Pico, Conrado Nalé Roxlo, Ignacio B. Anzoátegui o Enrique Banchs junto a historiadores como los hermanos Rodolfo y Julio Irazusta o Ernesto Palacio. Aquí Piñeiro completa la bibliografía existente recurriendo a las publicaciones periódicas, tantas en cantidad y calidad y escasamente estudiadas; encarando un rumbo señalado para décadas anteriores por Néstor T. Auza. Asimismo tuvo la fortuna de acceder al archivo de Raúl Guillermo Carrizo, con material inédito sobre el nacionalismo de la época, de raíz radical.

Encuentros y desencuentros (de nacionalistas) es el acertado título del capítulo siguiente, donde pasa revista a las complejas relaciones entre los distintos grupos manifestadas aún en sus publicaciones coincidentes contra el Régimen.

Los entretelones previos a la revolución del ‘43 también son objeto

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

de un detallado análisis por parte de la autora —que recurre coincidentemente a las obras (a veces unilaterales) de Potash y Page— sin quedar excesivamente claro el papel que le cupo a los nacionalistas en las distintas etapas del mismo.

El ascenso del coronel Perón, la actitud de los nacionalistas (no del nacionalismo) ante el mismo y la percepción de estos del “fenómeno Perón” constituyen el meollo de la investigación (pp. 237/329).

Una muestra clara de esta percepción la encontramos en Mario Amadeo —el hombre que facilitó a Perón el exilio—, quien describe así la situación: “El alejamiento no tardó en producirse por voluntad concurrente de ambas partes. Por parte de Perón esa actitud se explicaba pues había decidido concentrar su acción en la política de masas y, dentro del simplismo de sus esquemas, nosotros eramos teóricos inútiles e intelectuales sin sentido práctico... no le servíamos” (cit. p. 272).

El libro concluye analizando la dispersión nacionalista, provocada por el peronismo en el poder, especialmente el caso de Carrizo, cuyo archivo le facilita la tarea. De la lectura de esta parte final surge con claridad que el nacionalismo mantuvo su antigua dicotomía entre la corriente “populista” y la “aristocrática”, también en la actitud ante Perón.

Ya en la introducción la autora había adelantado importantes conclusiones cuando sintetizaba que “una constante en la vida de los nacionalistas argentinos, en sus distintas vertientes, fue la imposibilidad de plasmar en la concreta realidad política las ideas que durante una década y media habían intentado imponer en la sociedad. Por eso buscaron constantemente al caudillo revolucionario que pudiera hacer realidad sus aspiraciones” (p. 11). Agrega que creyeron encontrarlo en Perón y por eso le apoyaron, pero este “nunca pensó en incorporarlos a su proyecto y se limitó pragmáticamente a utilizar la retórica nacionalista en la medida que podría serle útil para concretar sus objetivos” (p.12).

Como bien concluye Elena Piñeiro, “el nacionalismo en sus distintas vertientes brindó al peronismo ciertos temas que pasaron a integrar su retórica doctrinaria, pero el peronismo se perfiló como un fenómeno político autónomo cuyas efectivas realizaciones estaban muy lejos de conformar las aspiraciones y esperanzas de los nacionalistas” (p. 328). Además del interés del tema, la seriedad de su manejo, la erudición y el estilo ameno, cabe señalar la importancia de los testimonios personales que la autora logró recabar —y que esperamos crezca como

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

método de nuestros investigadores poco preocupados por los actores aún vivos de la historia contemporánea de nuestro país, cuyo estudio ha sido abandonado en manos de una "izquierda ideologizada".

No podemos dejar de observar que, pese al intento permanente de conservar cierta "asepsia científica" en la investigación, omitiendo juicios de valor discutibles, quienes hemos conocido a Jordán Bruno Genta —más allá de la coincidencia o no con sus ideas— nos cueste aceptar que se le catalogue peyorativamente como "personaje", como también cierta apreciación sobre Gustavo Martínez Zuviría e inclusive se palpa un cierto anti-peronismo "de piel", del que trata de preservarse la autora.

Finalmente, más allá de recomendar la lectura de este libro convertido en consulta obligatoria para el tema, nos queda la impresión que nos hallamos ante "varios libros en uno" y que el tema central permitiría nuevas profundizaciones en la misma línea de investigación de publicaciones iniciada por la autora.

F. H.

"La Iglesia nacional peronista. Factor religioso y factor político",

de Roberto Bosca.

Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1997. 400 págs.

Quienes hemos seguido los últimos trabajos de Bosca —abogado, docente y decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral— a partir de su interesante estudio sobre la New Age, *La utopía religiosa de fin de siglo*, sabemos que nos encontramos con un intelectual curioso y erudito, que coincide con nosotros en el interés por los temas de teología política (utopía, mesianismo, mitos), pero en su caso directamente vinculados al mundo actual.

La Iglesia nacional peronista es una investigación completa que merecería un análisis detallado, pero debemos limitarnos a algunas pocas reflexiones que el condicionamiento del espacio de estas páginas permite. Bosca acepta en la introducción que existen algunos trabajos que su-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

gieren su tesis pero "en ninguno de esos y otros valiosos aportes que se han referido a esta temática existe un desarrollo de la misma donde se estudie en profundidad la hipótesis planteada" (p. 10). Ese es — aclara— el cometido de su obra: analizar el peronismo como "religión política". Nosotros agregaríamos que la novedad más importante, más allá de la profundización, está en ubicar el tema peronista en un contexto más amplio de teología política, con permanentes aclaraciones referidas al significado de los conceptos de esta utilizados en su investigación, favorecidos por el conocimiento que posee el autor del derecho canónico.

A su vez advierte —tras la lectura del libro creemos de manera innecesaria— que no pretende un alegato contra el peronismo ni contra su jefe histórico.

En la primera parte —la más sintética del libro— estudia el concepto de iglesia nacional, diferenciándolo del regalismo y el césaro-papismo, como también enuncia sus realizaciones temporales que incluyen anglicanismo, nacional-socialismo, iglesia ortodoxa rusa y patriótica china, entre otras. Asimismo incluye un breve esbozo de tendencias en ese sentido en el siglo pasado en nuestro país.

En este aspecto resulta sumamente importante para la aceptación o discusión de su tesis la precisión que realiza sobre qué entiende por iglesia nacional: "Tendencia al monismo político-religioso, subordinación del ámbito religioso a los fines políticos del poder público secular y de su ideología, carácter global de la supremacía política; en principio identidad de los miembros de la comunidad religiosa con los ciudadanos del Estado nacional, adaptabilidad a las diversas ideologías y sistemas políticos, reinterpretación política de la fe religiosa, desvinculación virtual o formal con la sede romana, reivindicación de la autenticidad de la verdad religiosa ante las demás iglesias y énfasis valorativo de los elementos tradicionales del patrimonio nacional en la comunidad religiosa" (p. 39). Estos son precisamente los temas que analiza cuidadosa —y muy documentadamente— en los siguientes capítulos.

La segunda parte —que denomina acertadamente "el corazón de la investigación"— se refiere a la Iglesia nacional peronista; allí, tras estudiar el peronismo como ideología de masas, lo hace como religión política que "reemplaza la salvación escatológica por una salvación so-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

cial inmanente" (p. 87), analiza la religiosidad y el ritual del peronismo convertido en una fiesta religiosa —nos parece la parte más lograda—, el mesianismo político y el culto a la personalidad del líder con su consecuente maniqueísmo (Perón o muerte), el catecismo de las veinte verdades del justicialismo, el culto marianista de Evita Jefa Espiritual de la Nación mártir y taumaturga; todo ello como parte de la creación de una simbología que constituyó un "imaginario político". Luego analiza el peronismo como un neo-cristianismo favorable a una instrumentación de mensaje evangélico en un sentido de "opción por los pobres". Aquí intenta bucear en las creencias religiosas de Perón y Evita, remarcando la superficialidad y el uso político de las mismas. Después de la lectura de este capítulo no parecen quedar dudas que Perón fue esencialmente un "hombre político" que subordinaba todo lo demás a este aspecto de su vida. También profundiza sus relaciones con la Iglesia Católica (el viaje de Evita al Vaticano) y los demás cultos en el contexto estudiado, para insistir en la tesis que para la pareja presidencial "el justicialismo era la religión política de los pobres" (p. 187), mientras que gran parte de la Iglesia en la Argentina —y el Vaticano— se habían inclinado por la oligarquía. Para las raíces de esta teoría espiritualista como base de una Iglesia nacional (o liberacionista) resulta de sumo interés el análisis de la figura de Joaquín del Fiore, cuya influencia moderna ha sido detalladamente estudiada por Henri de Lubac, y cuya impronta en el franciscanismo escatológico —que pesó en Perón y Evita como señala el autor— es por demás conocido. Bosca, asimismo, pasa revista crítica a las apreciaciones de Perón sobre el influjo de la doctrina social de la Iglesia en su doctrina que, en su óptica, conllevan a un "nuevo cristianismo". De no menor interés es el análisis de la importancia del factor religioso en el conflicto del '55 que incluye las persecuciones, la fundación de la Democracia cristiana, la procesión del Corpus y el incendio de las iglesias: aquí analiza las influencias de los ministros Méndez San Martín y Teissaire, como también de la Masonería.

Es interesante su tesis que Perón no logró concretar una Iglesia nacional porque no contó con un clero favorable que le apoyara en el cisma (cfr. Francia revolucionaria, Nicaragua, etc).

En una última parte, de gran interés y originalidad, se sugieren y estudian relaciones entre el proyecto de Iglesia Católica Apostólica Ar-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

gentina y el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, con especiales referencias a la prédica de sacerdotes como Hernán Benítez o Carlos Mujica y al insólito caso de Badanelli. Bosca afirma que "la Iglesia nacional peronista no constituyó un proyecto inacabado y detenido abruptamente con la caída del régimen en 1955, sino que reconoce una inesperada y sorprendente actualización en los años setenta, que se agotó sin embargo con la irrupción en el escenario político del régimen militar del Proceso de Reorganización Nacional. El renacimiento de la concepción político-religiosa del peronismo se produce de la mano de la Iglesia Católica Apostólica Argentina y de la versión autóctona de la Teología de la Liberación que tomó el nombre de Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo" (pp. 327/8). Según el autor "en él reside la actualización del proyecto peronista de una Iglesia nacional" (p. 329). Creemos que la importancia del tema merecería un estudio detallado y desde diversos ángulos —especialmente el sacerdotal de los orígenes ideológicos e históricos del Movimiento— que todavía está lejos de haberse realizado y que aportaría luz a este aspecto de los antecedentes peronistas.

Al intentar acentuar su tesis básica, el autor recurre al importante estudio de Carlos Sacheri sobre la "Iglesia clandestina", término que utiliza para afinar su "Iglesia nacional". Así expresa que "en rigor, el régimen no evidenciaría un deseo explícito de fundar una nueva iglesia, sino de construir una Iglesia católica peronista en la Iglesia Católica, es decir una Iglesia que instrumentara una versión peronista del cristianismo en las estructuras eclesiales católicas. Este es el sentido de la expresión Iglesia clandestina" (p. 307. Cfr. las propias declaraciones anti-cismáticas de Perón, en p. 311).

A manera de apéndice Bosca dedica un capítulo al controvertido tema de la excomunión de Perón, que nos parece queda agotado con las documentación hispana y vaticana que transcribe.

Ya en la introducción precisaba que "no es nuestro propósito sostener que existiera una formal propuesta por parte del poder político de entonces de crear un Iglesia nacional —posiblemente esta idea nunca estuvo en la mente de Perón formulada de una manera explícita— pero sí afirmamos que de hecho los elementos en juego determinan, por su propia dinámica, un resultado de ese tipo" (p. 10).

Creemos que sin pretender tener la última palabra en un tema tan

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

complejo, pero atento nuestra orientación hacia los temas de teología política, no podemos obviar algunas apreciaciones sobre las conclusiones del autor. Si nosotros aceptamos que una iglesia nacional tiene solamente las notas que señala, estimamos que Bosca demuestra su tesis, pero tradicionalmente el concepto de Iglesia nacional está vinculado al cisma con Roma y no encontramos en su obra —ni en la escasa documentación publicada hasta ahora— datos fehacientes que manifiesten una clara decisión al respecto, más bien lo contrario, incluyendo la controvertida e injustificable expulsión de los Monseñores Tato y Novoa. En cambio no nos caben dudas que Perón construyó conciente —o inconcientemente (“imaginario colectivo”)— una religión política —como se demuestra con creces en la primera parte referida al ritual peronista— y consecuentemente una “nueva mística” (cit. p. 313) e intentó utilizar políticamente a la Iglesia Católica, como a las demás, para sus intereses políticos. Por otra parte no está de más recordar que muchas fuentes históricas — en este caso textos de Perón como el derecho de las bestias— fueron escritos en momentos de gran resentimiento y no reflejan su verdadera concepción política. En el aspecto antes señalado, el detallado aparato erudito de Bosca en cada punto, atenta —en muchos casos a la manera de un alegato jurídico— contra su tesis final, donde las pruebas resultan menores, de manera tal que él mismo recurre a Lubac y a la figura de una Iglesia nacional inmanente, llegando a concluir poéticamente que “probablemente la Iglesia nacional peronista estaba destinada desde su mismo origen al fracaso por tratarse de un proyecto imposible. Ni siquiera llegaría a ser formulado como tal. En realidad sólo fue una imagen borrosa que sobrevoló unas relaciones borrascosas. Esta síntesis ha querido ser una reflexión sobre ese fantasma que se diluiría en las penumbras de la historia” (p. 350).

Por otra parte, si aceptamos el cada vez más olvidado principio que “la dimensión religiosa es una constante en la existencia humana (p. 341) y como consecuencia reconocemos la tendencia expansiva del poder que analizamos en nuestro reciente obra sobre el mito político entendemos la conclusión del autor cuando advierte que “si la utopía es la herejía perenne del espíritu humano, la Iglesia nacional es la tentación perenne del Estado, no sólo del Estado absolutista, sino del Estado democrático” (p. 350).

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

En síntesis un libro de lectura obligada que esperamos despierte nuevas líneas investigativas en el importante —y bastante descuidado— campo de la verdadera teología política.

F. H.

“Alle origini del pensiero politico libertino”,

de Anna Maria Battista.

Ed. Giuffrè, Milano, 1989. 287 págs.

La prestigiosa editorial Giuffrè de Milán ha editado, entre tantas otras obras casi desconocidas en nuestro medio, este importante estudio sobre dos pensadores franceses —Montaigne y sobre todo su menos conocido discípulo Charron—, que recientemente llega a nuestras manos y que nos parece de interés —pese a la época de su primera edición, hacer conocer—.

La sola referencia de que el prólogo se debe a Augusto del Noce alcanza a para apreciar la seriedad del trabajo que nos ocupa, pero señalemos previamente que la autora —una de sus discípulas— es docente especializada en el pensamiento político francés del siglo XVI. La obra se orienta hacia el análisis del pensamiento libertino, consecuencia de la profundización de temas religiosos de la metafísica cartesiana; en este caso relacionados con la recepción del pensamiento de Maquiavelo en Francia, especialmente en Montaigne, cuyos *Ensayos* (de 1595) en edición popular últimamente invaden los kioscos de Buenos Aires.

La tesis de la autora consiste en señalar que en el pensamiento político de Montaigne —y especialmente en el de Charron— se aprecia claramente el maquiavelismo unido a la herencia libertina.

Anna Battista no duda que “a fines del siglo XVI se manifiesta en Francia un fenómeno interesante de reacción a la dirección política prevaleciente, hasta ahora enganchada a los cánones conceptuales definidos por Aristóteles y reelaborados por la filosofía política cristiana. Más que de un filón definido de pensamiento es oportuno hablar de una actitud psicológica y mental que refleja la decadencia de los valores políticos y civiles íntimamente ligados a los trágicos aconteci-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

mientos vividos en Francia en la segunda mitad del siglo XVI" (p. 2). Una clara expresión de este momento son, precisamente, las obras de Montaigne y Charron, motivo de este estudio que permite una nueva perspectiva en el análisis del pensamiento del siglo XVI en Francia.

F. H.

"Il piano della legge della libertà.
L'utopia sociale degli "zappatori"
(1652) a cura di Daniela Bianchi",

de Gerrard Winstanley.

Ed. Claudiana, Torino, 1992. 262 págs.

"Winstanley. Il profeta della rivoluzione inglese",
de Giuseppe Schiavone.

Ed. Dédalo, Bari, 1991. 294 págs.

En la importante colección de fuentes y estudios dedicados por la editorial Claudiana al pensamiento protestante y dirigida por el Profesor Campi de la Universidad de Zurich, el trabajo de Daniela Bianchi merece una referencia destacada. En primer lugar, la autora —doctrante de la Universidad de Turín— se ha especializado en la historia inglesa de los siglos XVII y XVIII, publicando una serie de importantes investigaciones sobre Firmin, los quáqueros, Bellers y el puritano Richard Baxter, casi ignorados por el público de habla hispana, aunque hayan cumplido un papel significativo en las bases religiosas puritanas de la "revolución de las ideas".

A este mismo período perteneció el comerciante devenido teólogo Gerrard Winstanley, líder de los *diggers* o cavadores, movimiento comunitario de base religiosa y características utópicas, que cumplió un papel destacado en los movimientos políticos contestatarios en el siglo XVII inglés.

Precisamente la profesora Bianchi ha encarado la traducción al italiano de una de sus obras claves: *The Law of Freedom*, publicada en 1651 y dedicada al Lord Protector de Inglaterra Oliver Cromwell.

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

Daniela Bianchi presenta su traducción con un importante estudio introductorio de más de cincuenta páginas, complementado con una biografía del autor y una interesante y cuidadosa bibliografía.

El texto usado ha sido traducido de la edición inglesa de la citada obra debida al prestigioso historiador inglés George H. Sabine y se distingue por una cantidad de notas complementarias de gran erudición y suma utilidad para aclarar dicha compleja época. A su vez una importante bibliografía permite a los interesados continuar su investigación en esta temática.

El acceso a esta fuente de gran importancia e interés que nos proporciona la editorial Claudiana se complementa perfectamente con el estudio de Schiavone, quien analiza detalladamente la vida de Winstanley y su pensamiento —surgido de sus múltiples escritos, generalmente panfletarios— favoreciendo un buen conocimiento del líder reformador inglés.

La obra —de la colección de estudios sobre Utopía del Instituto de la Università di Lecce varias veces citado—, publicado por la editorial Dédalo, analiza cuidadosamente la formación espiritual de Winstanley, como también la fundación de los *diggers* como comunidad de bienes y de vida, en el contexto histórico político-social de la época. Una vez estudiado el ámbito político, religioso e ideológico, en el capítulo tercero, el autor explica las características de esta utopía, que califica como radical.

Schiavone dedica toda la segunda parte de la obra al análisis de los *diggers* como modelo de sociedad, tanto en lo ético como en lo político y económico, aportando un cuadro muy completo de su pensamiento y actividad.

La última parte estudia la influencia de Winstanley en la sociedad moderna, para concluir con una amplia bibliografía que complementa la que acompaña la obra anterior.

En suma, dos obras de alto nivel que nos permiten un buen acceso, directo y documentado, a un tema poco conocido de la historia política inglesa del siglo XVII, clave para entender el desarrollo político del mundo anglo-sajón.

F. H.

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

"I liberi pensatori inglesi del Settecento: Toland, Collins, Tindal"

de Alfredo Sabetti.

Ed. La Nuova Italia, Firenze. 167 págs.

El tiempo transcurrido desde la edición original de este libro de fuentes en Italia no desmerece en absoluto la importancia de su difusión en nuestro medio, donde prácticamente es ignorado.

En su colección de *Pensadores antiguos y modernos*, la editorial La Nuova Italia ha añadido a las obras tradicionales de historia de las ideas, esta recopilación de Alfredo Sabetti, a quien también corresponde el importante estudio introductorio sobre el deísmo inglés y el *establishment* ideológico y socio-político de la Inglaterra de la primera mitad del siglo XVII, seguido de un similar trabajo sobre John Toland, Anthony Collins y Matthew Tindal, los tres pensadores deístas elegidos. Hoy que los post-modernos han vuelto a colocar en primera fila el tema de la Modernidad y lo han vinculado directamente con el Iluminismo resulta del mayor interés bucear en los orígenes de la Modernidad y en los antecedentes del siglo de las Luces.

Por otra parte, para aquellos que venimos defendiendo una nueva — y más veraz— división cronológica del proceso histórico, sosteniendo que la Cristiandad (correcta denominación de la mal llamada Edad Media) —comenzada en tiempos de Constantino y Teodosio— perdura hasta Westfalia (1648) y la verdadera Modernidad —coincidentemente con los post-modernos— se debe a los iluministas, nos resulta de gran interés poder investigar los orígenes ideológicos de este desarrollo, que tuvieron lugar en Inglaterra con las nuevas ideas y que de alguna manera sugiere el neo-marxista Christopher Hill en *Los orígenes intelectuales de la Revolución inglesa* y fundamenta en el contexto específicamente histórico el excelente historiador marxista Eric Hobsbawm en su ya clásico *Las revoluciones burguesas*, comenzadas con la "Revolución Gloriosa" de 1688.

Esta tesis parece confirmarse en la medida que tenemos acceso a la ebullición intelectual inglesa del siglo XVI, que en general es poco conocida —y menos investigada— en nuestro medio. Precisamente el libro que reseñamos ayuda a cubrir este vacío.

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

Para el autor los orígenes de las nuevas ideas “liberales” deben buscarse en los *freethinkers* (Toland, Tindal, Collins, Wollaston, Woolston, Chubb,...), clérigos, universitarios y literatos rebeldes, vinculados a los *yeomen*, la nueva burguesía y surgidos de los ancestros *levellers* y de los presbiterianos de Cromwell, tan violentamente criticados por el clérigo Berkeley y que fueron base del nuevo método empleado por Locke y difundido por los franceses a la Europa ilustrada como base de la “razón burguesa” de la Edad de la Razón, la nueva *weltanschauung*. Del análisis de la época y de la lectura de los textos surge, una vez más, con claridad meridiana, la profunda vinculación entre política y religión que caracteriza la historia de la civilización y que incluso facilita la explicación del proceso de secularización, como bien lo sugirieran —y analizaran en contextos particulares— pensadores de la talla de Tawney o Weber.

Es interesante la observación de Sabetti sobre “la definitiva sanción en la conferencia de Osnabrück, que regula, en el contexto de la paz de Westfalia, las diversas controversias religiosas, que corresponden a la definitiva transformación de la religión en ideología o, por lo menos, en soporte ideológico de una sociedad y de un mundo, que debe defenderse del avance de nuevas fuerzas sociales y culturales” (p. XVII). La importancia de los autores estudiados y su vinculación directa con Locke permiten encontrar líneas directas para demostrar definitivamente en qué medida las nuevas ideas —relacionadas con Newton, su física natural y su deísta Gran Arquitecto del universo— se encuentran en la raíz del pensamiento moderno, surgieron en Inglaterra y fueron difundidas por el mundo por los franceses (Voltaire, Montesquieu, Rousseau,...). El autor no vacila en hablar de una “ideología newtoniana” y nos lleva a insistir en nuestra prédica sobre la necesidad de retomar el estudio de este pensador desde la óptica de la historia cosmovisional de Occidente.

Los tres autores elegidos por Sabetti son una clara muestra de las raíces del pensamiento deísta y la selección de sus textos —hasta ahora desconocidos en idiomas latinos— nos permite una acabada idea de su pensamiento y su influencia en el Siglo de las Luces.

De Toland —el más citado— encontramos fragmentos de *El cristianismo sin misterios*, como también las *Cartas a Serena*, *Adeisadaemon*, *Clidophorus* y *Pantheisticon*. Los textos de Collins han sido ex-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

traídos del *Discurso sobre el libre pensamiento*, mientras que la obra elegida de Tindal es *El cristianismo antiguo respecto a la Creación*. Su sola lectura permite hacerse una clara idea de su pensamiento y pesar su influencia sobre la Modernidad.

Creemos que este libro implica un aporte indispensable —semi desconocido— a la historia de la formación intelectual del Occidente moderno.

F. H.

El precio de la lealtad

“El presidente que no fue. Los archivos ocultos del peronismo”, de Miguel Bonasso. Ed. Planeta, Buenos Aires, 1997. 651 págs.

De todas las figuras civiles y militares que ocuparon la escena política tras el derrocamiento de Juan Domingo Perón, pocas hay que hayan tenido menos relevancia que la de Héctor José Cámpora, y no porque no haya sido legalmente presidente, sino porque lo fue meramente como vicario de quien detentaba realmente el poder en el seno del multifacético movimiento justicialista de la década de los '70. Obediente a las órdenes emanadas de Madrid, Cámpora fue un alfil más en la partida con la que Perón jugó la posibilidad de su efectivo retorno al poder luego de 18 años de exilio forzoso. Y todo ajedrecista sabe que los alfiles son los primeros en caer. Pero además el “Tío” se convirtió también en instrumento de la izquierda peronista revolucionaria que lo utilizó para intentar instalarse en el poder.

¿Víctima propiciatoria o consciente instrumento de fines ajenos? ¿Quién había sido en verdad aquel oscuro, sencillo y hasta rústico diputado peronista de 1948? ¿Qué ocurrió en esa agitada y trágica Argentina de la intriga y la violencia para que una lealtad sin fisuras se pagara con el exilio y el olvido? Estos son algunos de los interrogantes que desde la obsesión personal intenta responder Miguel Bonasso recorriendo los intrincados caminos de nuestra historia reciente guiado por el hilo conductor de este presidente que no fue.

La obra está dividida en cuatro partes que corresponden a otros tantos archivos que no es posible individualizar, por cuanto el libro no

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

tiene aparato crítico. En la sección *Fuentes* el autor menciona los archivos de Héctor J. Cámpora, Esteban Righi y Santiago Díaz Ortiz, así como otros documentos. La primera parte o primer archivo, *Memorial de la calle Arcos* comienza con el relato de la fuga de Héctor J. Cámpora luego de producido el golpe militar de 1976. A partir de ese momento y hasta su ingreso como exiliado a la embajada mexicana, la historia evoca la vida del protagonista y su participación en la vida política argentina hasta el momento en que se produce el golpe militar de 1966.

El segundo archivo da origen a *El Tío* e introduce al lector en los convulsivos tiempos de la Revolución Argentina. El surgimiento de la guerrilla, el asesinato de Aramburu, los problemas internos del peronismo y los sucesos de Trelew van configurando el escenario donde se desarrolla el drama de un hombre que durante catorce meses va a actuar como delegado e instrumento de Perón en reemplazo de Daniel Paladino, defenestrado como consecuencia de las intrigas internas del movimiento y de las necesidades de su líder. La designación de Cámpora como candidato vicario, la campaña electoral y el triunfo del peronismo en las elecciones de 1973 completan este recorrido.

La técnica del golpe de Estado, originada en un tercer archivo, es el relato de la que el autor considera una conspiración urdida por Isabel Perón y López Rega para apoderarse del poder detrás del trono, provocar la renuncia de Cámpora y llevar a Perón por tercera vez a la Casa Rosada.

Finalmente, la última parte —correspondiente a un cuarto archivo, *Los heraldos negros*— relata lo acontecido en los 33 meses que median entre la renuncia de Cámpora y su accidentado asilo en la embajada de México, el ensañamiento del gobierno militar con un hombre enfermo de cáncer y finalmente su viaje a México para morir.

Escrita en un estilo periodístico, ágil y ameno, lo novedoso de esta obra —más que los mencionados archivos ocultos del peronismo, que aportan datos interesantes sobre aspectos ya conocidos de los acontecimientos de la época— es la perspectiva del autor que revive desde su propia militancia los momentos que le tocó compartir con quién pretende rescatar del olvido, intentando tal vez de esta manera exorcizar los demonios generados por el engaño de que el propio Perón les hizo objeto.

Para los jóvenes e ilusionados integrantes de la Tendencia, la figura

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

del "Tío" evoca lo que podría haber sido una posibilidad de concretar la revolución que no fue. Para el lector posiblemente esa figura, lejos de adquirir relevancia, se dibuje como lo que realmente fue: un hombre simple y mediocre cuya lealtad incondicional lo convirtió en un descartable instrumento de poder.

E. P.

La realidad de un mito

"Eva Perón. La biografía", de Alicia Dujovne Ortiz. Ed. Aguilar, Buenos Aires, 1995. 326 págs.

Luego de largos años de silencio obligado en los que permaneció firmemente arraigada en el corazón de sus descamisados, Eva Perón ha despertado nuevamente el interés popular y se ha convertido en un mito de consumo. El cine, la televisión y la literatura han encontrado en su discutida personalidad una nueva fuente de inspiración. Junto al "Che" Guevara, Evita es uno de los referentes populares de la historia de nuestro continente.

Repudiada hasta la exasperación por unos y adorada hasta la santificación por otros, objeto de las más enconadas polémicas y de los más encendidos panegíricos, su compleja y contradictoria figura no puede ser ignorada.

Alicia Dujovne Ortiz refleja en esta biografía a las múltiples Evas que se esconden en el personaje guiada por el hilo conductor de los roles que asumió en el contexto socio-político en el que le cupo vivir, de la percepción que ella tuvo de sí misma y de los otros y de la que los distintos otros tuvieron de ella.

Illegítima, actriz, amante, reconocida, esposa, mensajera, fundadora, renunciante, mártir, momia y abuela, los nombres de los capítulos que integran esta obra van marcando hitos definitivos en su recorrido existencial. Pero a través de esta biografía la autora va proyectando de alguna manera su personal y descarnada interpretación de la historia argentina de esos años y su propia percepción del personaje, al que adjudica pensamientos y sentimientos que parecen entrelazarse con su propia subjetividad.

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

Una infancia profundamente marcada por la ilegitimidad de su origen, plena de carencias y humillaciones, van dibujando el perfil de una joven que decide buscar nuevos horizontes en el mundo del espectáculo en la idealizada capital de la república. Dujovne Ortiz analiza las distintas versiones de los medios que utilizó Evita para alcanzar "la cabeza gigantesca y cosmopolita" que miraba hacia Europa. En ese Buenos Aires opulento de mediados del '30 la humilde provinciana iba a recorrer un camino de miseria, privaciones y perdición. La empatía manifestada por la autora con las vicisitudes de una infancia y adolescencia plagadas de carencias se transforma en lo sucesivo en impiadosa sinceridad. La Evita que finalmente logra convertirse en actriz va subiendo los peldaños apoyada en relaciones *non sanctas* con todos aquellos hombres que podían hacer realidad sus sueños. Y uno de ellos será definitivamente el hombre de su destino. ¿Qué los une? Tal vez el mismo origen de ilegitimidad, pero también la necesidad de cuidados femeninos por parte de él, y de seguridad, bienestar y protección por parte de ella. En esa relación entre dos seres complementarios, Eva comenzaba a convertirse en instrumento y Perón en ideal al que adorar, agradecer y por quién sacrificarse.

17 de Octubre, fecha clave a partir de la cuál Evita se legitima e ingresa en el ritual político peronista mediante el reconocimiento que obtiene de su pueblo. Es el nacimiento de un triángulo amoroso, dice Dujovne Ortiz, triángulo en el que una nueva Eva nace de sus cenizas y recibe el bautismo del sufrimiento por el amor de Perón y del pueblo. Así lo evocará posteriormente en *La razón de mi vida*.

Matrimonio, campaña electoral, la presidencia. Ahora es María Eva Duarte de Perón. Crea conflictos con su sola presencia. Pero también tiene una tarea que cumplir: recibir a las delegaciones obreras, empaparse de sus problemas, actuar como correa de transmisión entre ellas y el conductor. Inseguridad e intulción en esos primeros pasos en la vida pública que la iban preparando para asumir el rol de mensajera en su gira europea y concretar después la metamorfosis que la transformaría simplemente en Eva Perón, la fundadora.

Desde la Fundación se convirtió en la "dama de la esperanza", la "abanderada de los humildes". Comenzaba el tiempo del amor profundo, el dar y darse a todos los que, como ella lo había hecho, transitaban el camino de la pobreza, las carencias, la indignidad. Y también el tiempo de la ostentación, el lujo, el dominio, el absolutismo,

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

la verticalidad. Y entre las sombras el enemigo agazapado, traicionero, esperando para arrebatarse en breve la vida.

Se acercaba la hora del doble renunciamento: al pedido de sus descamisados que le exigían integrara la fórmula para un segundo período presidencial al lado de Perón y a la propia vida. Al primero lo premió Perón con la Gran Medalla Extraordinaria del Renunciamento; al segundo lo premiaron sus descamisados que la convirtieron en mártir y santa. Antes de renunciar al cargo y a la vida, tuvo aliento para intentar armar al pueblo en defensa de su líder y de una revolución que juntos habían emprendido en aquel ahora lejano 17 de octubre de 1945. Tras su muerte, el "otoño del patriarca", la decadencia y los exilios. El de Perón hacia el destino final en Madrid; el de Eva, por los oscuros caminos de la paranoia antiperonista hacia una ignota tumba milanesa. Pero ambos estaban llamados a volver por el voluntarismo revolucionario y suicida de una nueva generación de "futuros cadáveres y futuros desaparecidos". Buenos Aires los vio volver. El lo hizo primero para asumir una presidencia en la que sería acompañado por otra mujer que no había tenido que renunciar y que quería revivir el mito de Eva e intentaba imitarla. Ella volvió poco después para quedarse junto a ambos hasta que la muerte y la dictadura militar acabaron con ellos y pudo por fin descansar en paz.

Descarnada, realista, a veces excesivamente empeñada en poner de relieve los costados más oscuros del personaje, la obra de Dujovne Ortiz es una interpretación personal de una importante etapa de nuestra historia a través del hilo conductor de la vida de una mujer que como el ave Fénix renace en este momento tan particular de nuestra vida política para simbolizar el retorno a un futuro de mayor justicia social.

E. P.

Sobre los mitos políticos

"Roma. El mito político", de Florencio Hubeñák. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997. 481 págs.

Los historiadores y pensadores políticos de todos los tiempos no han

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

podido escapar a la atracción que la sola mención de Roma suscita. Su empresa imperial, el desarrollo de sus instituciones, sus ideas religiosas y su cultura han ejercido tan poderoso influjo hasta el punto de convertirse en un mito que ha perdurado a través de los siglos hasta la actualidad.

¿Cómo alcanzó Roma esta trascendencia que le permitió desempeñar un papel tan significativo en el desarrollo de la humanidad a lo largo de la historia?

Florencio Hubeňák se propone en esta obra, que constituye su tesis de doctorado, develar este interrogante desde su visión de historiador y politólogo apelando sucesivamente a una metodología fenomenológica y hermenéutica.

Como él mismo lo anuncia en la introducción, el lector no encontrará en ella "ninguna definición ni teoría detallada sobre el mito en general ni sobre el mito político en particular". Pretende en cambio demostrar que la "idea de Roma" se fue convirtiendo a través de la historia del Occidente en un conjunto de ideas, creencias y actitudes que adquirieron el carácter de un mito político destinado no sólo a cumplir el papel de arquetipo para la conformación del Imperio y su ideología sino también a pervivir como agente movilizador de pueblos y Estados y generador de procesos de expansión.

Una exhaustiva aproximación al tema del mito pretende dar respuesta a los interrogantes sobre su existencia y evolución ante posiciones que lo reducen a meras leyendas y lo eliminan a priori del campo del saber. La existencia de una realidad mítica, la posibilidad de su análisis, las distintas interpretaciones en torno del mito, su definición y su función ofrecen al lector la posibilidad de recorrer un erudito camino jalonado de interpretaciones, confrontaciones y análisis fundados en una variada y actualizada bibliografía a la que Hubeňák suma su propia erudición y agudeza analítica.

A partir de la aceptación de la doble función del mito como cosmovisión e idea fuerza, a la que se suma la tarea de cohesión social directamente vinculada al papel que la religión cumple en las sociedades, se impone la temática más específica del mito político y de su relación con Roma. Todo mito político es a la vez un mito fundacional directamente vinculado a la génesis y desarrollo de una comunidad, surgida naturalmente de la sociabilidad y politicidad del hombre,

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

en su doble vertiente política y religiosa, comunidad que se siente llamada a desempeñar una misión. Y es también un mito de poder que genera un orden, se encarna en una autoridad cuyo poder tiene un origen sacro, se desarrolla en espacio y tiempo, busca por su propia dinámica la expansión universal y se manifiesta por medio de símbolos, palabras y ritos que denotan su carácter cuasi-sagrado.

Un interesante análisis de distintas concepciones referidas a ideología, utopía y cosmovisión y su relación con lo mítico permite al autor concluir que los mitos políticos modernos son facetas del mito de Roma que se propone analizar en su formación, consolidación y decadencia en los siguientes capítulos.

A diferencia de la mayoría de los autores que han situado el nacimiento del mito en la época de Augusto, Hubeňák sostiene que el mito de Roma se estructuró a partir del contacto con el mundo helenístico orientalizado cuyas nuevas concepciones en parte racionalistas y en parte míticas y mesiánicas contribuyeron a consolidarlo. La historia de Roma como obra colectiva narrada por Catón y retomada posteriormente por Cicerón y Ennio, la virtud de las instituciones romanas como causa de su grandeza y de su eternidad y su carácter de primer imperio universal en Polibio de Megalópolis, la creencia estoica en un Estado mundial, la expansión romana entendida como gesta divina y como misión civilizadora y humanista, contribuyeron a dicha consolidación aun cuando su estructura definitiva se produjo en el siglo de Augusto. Su gran obra consistió en identificar el culto a Roma con la figura del emperador y convertir el culto al emperador en culto al Estado mismo.

Los sucesivos emperadores continuaron con este culto para consolidar la estructura política del Imperio. El mito incorporó nuevas creencias y se reestructuró en función de las nuevas realidades históricas "reapareciendo (he allí su propia *renovatio*) con nueva fuerza".

La crisis del siglo III d. C supuso el pasaje de la Roma antigua a la llamada Nueva Roma, a través de un proceso largo y complejo vinculado a la transformación del mito luego del surgimiento del cristianismo y su integración a la romanidad. Las interpretaciones escatológica, providencialista y agustiniana son analizadas por el autor a través de sus más importantes representantes. A la concepción del Imperio como encarnación del Anticristo por los primeros pensadores cristia-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

nos, sucedió una posición más moderada a la que contribuyó la carta del apóstol Pablo a los romanos como también el evangelio de San Lucas "que sugieren una relación providencial entre el nacimiento de Cristo y la formación del Imperio que más tarde desarrolló la Patrística". San Agustín y Paulo Orosio contribuyeron a la "aceptación, cristianización y oficialización del mito de Roma y su posterior difusión entre los historiadores cristianos hasta nuestros días" al vincular la existencia del Imperio romano con los designios de Dios que, no sólo permitió su existencia sino que la quiso y la buscó para que llegado el Imperio a su apogeo en la época de Augusto naciera allí el Salvador. Aun quienes sustentaban la interpretación escatológica y se oponían al Imperio, contribuyeron a rescatar una parte del mito de Roma al convertir al Imperio en un instrumento providencial al servicio de la difusión del Evangelio.

Contra la opinión de la mayoría de los historiadores actuales que se inclinan por la tesis de una ruptura violenta entre la Antigüedad y la Edad Media, Hubeňák sostiene que existió una continuidad que contribuyó a consolidar el mito por medio de la *renovatio* y *traslatio*. El imperio Carolingio primero y el Sacro Imperio Romano Germánico posteriormente constituyeron restauraciones del Imperio Romano en Occidente. Con la muerte de Federico II, que marcó el declive de la concepción imperial, el mito de Roma se fusionó con la idea nacional italiana y la posición republicana.

Destruída la unidad de la Iglesia y el Imperio por el surgimiento de las monarquías nacionales y el cisma luterano, Europa no pudo prescindir del mito de Roma y la idea de imperio se trasladó de lo universal a lo nacional.

El mito de Roma ha demostrado una capacidad de transformación y adaptación que le permitió "cambiar sus formas sin alterar su esencia y mimetizarse en nuevos pueblos, nuevas circunstancias históricas y en contacto con nuevas creencias..." y lejos de terminar en el siglo XIII, subsistió desacralizado, intemporal e inespacial en Occidente, persistiendo bajo otras formas de expresión en la concepción imperial de Carlos V, en el siglo de oro francés, en el Siglo de las Luces, en la literatura política inglesa, en la concepción del poder napoleónico, en la conformación del Imperio alemán, en el fascismo y el nazismo y aun en el proceso independentista norteamericano.

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

En Oriente se encarnó en Bizancio, la segunda Roma, y posteriormente pasó al mundo eslavo, fundamentalmente en Rusia, donde "resurgió renovado y aportó la mística y la fundamentación teórica que, en un ambiente propicio, engendró la tesis de Moscú, llamada también la tercera Roma.

Tras el análisis de los problemas anteriormente enunciados que constituyen los últimos capítulos de su extensa obra, Hubeñák rescata la necesidad de nuestra cultura occidental de recurrir al mito para descubrir y clarificar los grandes temas antropológicos, así como el sentido del poder para encauzar su expansión. La crisis moderna del poder surgida de la pérdida de la base ético-religiosa, convoca a buscar en toda realidad política el sentido profundo que arraiga en lo teológico. Desde su punto de vista la labor interpretativa de la historia supone la posibilidad de una re-signación que busque nuevos significados al fenómeno del poder "desde la concepción de una correcta teología política que acepta un Dios Todopoderoso cuya economía de la providencia guía a los hombres, desde los primeros días de la Creación hasta el triunfo de Cristo Rey".

Florencio Hubeñák ha realizado un trabajo de investigación profundo, erudito y bien documentado tanto en lo relativo a las abundantes y bien seleccionadas fuentes primarias como a las completas y actualizadas fuentes bibliográficas. Su obra constituye un aporte fundamental para el conocimiento y comprensión de la historia Occidental y un elemento de consulta imprescindible para quienes estudian los mitos políticos.

E. P.

"Ilustración y revolución francesa en el país vasco",

de Xabier Palacios.

Instituto de Estudios sobre Nacionalismos Comparados
de la Universidad del País Vasco, Vitoria, 1991. 328 págs.

En el seno de la Universidad del País Vasco Xabier Palacios ha logra-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

do reunir una serie de investigadores interesados en el estudio de la temática nacionalista y ha creado con ellos el Instituto de Estudios sobre Nacionalismos Comparados en Vitoria, donde la temática vasca se analiza vinculándola con situaciones parecidas de otros contextos temporales o espaciales.

Este Instituto ha dado a luz una serie de importantes trabajos que recopilan aportes presentados a los distintos Congresos internacionales organizados por la Facultad de Filología, Geografía e Historia que los agrupa. Entre sus publicaciones han tenido la gentileza de remitirnos su *Ética y nacionalismo* y el trabajo que aquí reseñamos.

Como bien surge de su nombre este libro reúne los trabajos sobre la Ilustración, la revolución francesa y los nacionalismos decimonónicos en el contexto del romanticismo, que fueron presentados al Congreso realizado en Vitoria en diciembre de 1989.

Entre los diecisiete trabajos aquí agrupados haremos referencia a aquellos que creemos revisten un mayor interés para nosotros.

Un interesante prólogo debido a la pluma de Palacios encuadra el tema, con gran erudición y conocimiento bibliográfico, en el contexto general del pensamiento iluminista y romántico de la Modernidad en general y de la temática vasca, en particular, cuando señala que "la Revolución Francesa no fue un fenómeno externo al País Vasco como buena parte de la historiografía vasca parece indicar, sino que produce efectos notorios en ambos lados del Pirineo" (p. 9). Precisamente esos son los temas que investigan A. Artamendi de la Universidad de Deusto (Ilustración, post-modernidad y País Vasco) y especialmente Christian Desplat de la Universidad de Pau en *El clero vasco-francés y la Revolución*.

Pierre Bidart, también de la Universidad de Pau, estudia de manera conceptual la Revolución Francesa y socialización del Estado-Nación; mientras que Eduardo Bello —de la Universidad de Murcia— dedica su ponencia a las controvertidas relaciones entre J.J. Rousseau y la Revolución Francesa, interrogándose si se trata de una utopía o del fracaso de la democracia social.

Francisco Letamendía, de la Universidad del País Vasco, en el marco del imaginario social, estudia *El liberalismo pensado desde el Estado Nación*; José María Ripalda de la U.N.E.D. se preocupa por *Ideología y Revolución: La visión idealista de la Revolución Francesa*,

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

basándose fundamentalmente en un texto de Hegel, pero comparando la visión germana con la francesa.

A Xabier Palacios se debe el análisis de Herder y los nuevos nacionalismos, trabajo donde emplea el paradigma herderiano de su colega Ripalda, para arribar a su propia interpretación del nacionalismo cosmopolita del citado pensador.

El análisis de Los orígenes del nacionalismo alemán moderno efectuado por José Luis Villacañas, de la Universidad de Murcia, bucea con erudición en los diversos aspectos del título *Hacia la síntesis con el modelo de Herder*, en tanto Jokin Apalategui, de la Universidad del País Vasco, se refiere a *La ética del Estado-Nación y el espíritu de su nacionalismo*, especialmente vinculada con la revalorización de la Revolución Francesa.

Finalmente, nos parece que merece una referencia especial el trabajo del compositor Eduardo Perez Maseda sobre *Músicas de la Revolución y crisis romántica*, en la medida que se incorpora de manera interdisciplinaria un enfoque diferente a un conjunto de trabajos específicamente orientados hacia "lo político", demostrado la importancia de un estudio del "espíritu" o la "atmósfera" de una época para una mejor comprensión de la misma.

Creemos que se trata de un interesante conjunto de aportes a una temática de gran actualidad (el Estado-Nación) —tema que se aprecia con mayor claridad en las actas de otros Congresos organizados por el Instituto— que más allá del interés particular que pueda tener para el País Vasco, lo tiene para el mundo post-moderno al que estamos ingresando aceleradamente.

F. H.

"Estudios sobre Carl Schmitt",

de Dalmacio Negro Pavón y otros.

Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1996. 485 págs.

En esta última década "anti-fundamentalista" y "anti-fascista totalitaria" se aprecia —de manera que no deja de ser curiosa— un resurgi-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

miento notable del pensamiento de Carl Schmitt, generalmente vinculado al nacional-socialismo alemán. No puedo dejar de recordar el importantísimo aporte de Michelle Nicoletti (*Trascendenza e potere. La teologia politica di Carl Schmitt*. Morceliana, 1990) que hemos reseñado en un número anterior.

Uno de los países donde más se nota este resurgimiento es precisamente España, donde, como es sabido, Schmitt vivió y escribió muchos años de su vida. Por ello no debe sorprendernos la publicación de esta importante recopilación de dieciocho artículos escritos con motivo del décimo aniversario de su muerte y coordinados por el conocido pensador Dalmacio Negro Pavón, cuyo último libro hemos reseñado recientemente.

Para hacerse una idea aproximada de la relevancia de esta publicación baste mencionar que reúne trabajos de renombrados especialistas en Ciencias Políticas como Alvaro D'Ors, Gonzalo Fernández de la Mora, Manuel Fraga Iribarne, Pablo Lucas Verdú, Antonio Truyol Serra y el propio Negro Pavón, todos ellos conocidos de nuestros alumnos por sus importantísimos aportes en la recordada *Revista de Estudios Políticos* de Madrid, en su primera serie.

Como rescata acertadamente Negro Pavón en la presentación, Schmitt fue “una de las personalidades más relevantes y más controvertidas de la Ciencia Política alemana y europea” (p. 9): autoconsiderado básicamente un jurista, su vida y escritos, han sido divididos en la época de pre-guerra, la guerra y la post-guerra vivida en gran parte en España (Santiago de Compostela) al haberse casado su única hija con un catedrático español. Allí había sido introducido por Ortega y Gasset y por D'Ors ya en la década del veinte, y tuvo cantidad de notables discípulos y conocidas publicaciones.

Pese a su indudable germanismo en el “decisionismo político” de Schmitt —autor del importante trabajo sobre la dictadura— se aprecia claramente la influencia profunda de Maquiavelo, Hobbes, Donoso Cortés y Sorel. De similar manera cabe destacar su profundo catolicismo que influyó indudablemente en convertirle en el restaurador de una “teología política”, no necesariamente liberacionista o “de izquierda”.

La recopilación aquí presentada reúne, desde diferentes ámbitos y enfoques, un panorama bastante completo —y humano— de la impor-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

tante —y cada vez más reconocida— obra de este autor. Por sus páginas desfilan, redactados por prestigiosos especialistas españoles, impresiones personales de quienes fueran sus amigos, análisis críticos o laudatorios de su posición frente al orden, al parlamentarismo, a la religión, al derecho, al pactismo, a la democracia o al romanticismo político. No falta —ni siquiera— una interesante pregunta de Lucas Verdú sobre volver a Schmitt, donde el autor clara y valientemente expresa “entre la reprobación y la adhesión vehemente a su doctrina, cabe una ponderación de su obra. Su lectura es indispensable” (p. 291). La obra se completa con una cuidada bibliografía de las ediciones en español de los escritos de Schmitt y de los muchos trabajos directamente redactados con nuestro autor.

Un merecido homenaje al jurista, politicólogo, geopolítico, filósofo, teólogo —en suma pensador— alemán y un importante y erudito aporte a los estudiosos e interesados en su persona y obra.

F. H.

Noticias de Revistas

Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia

Volumen VI - Nº 1 - Primer trimestre 1997

Secretaría de Inteligencia del Estado

En este número de la Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia se destacan por la calidad de sus análisis los artículos de Jorge Castro —quien se concentra en la Situación estratégica internacional— y de Adalbert Krieger Vasena —quien reflexiona en torno al Financiamiento externo argentino—.

En lo que hace a Jorge Castro, luego de apuntar los fenómenos principales en torno a los cuales se articula el mundo contemporáneo pone de resalto el hecho que entre 1990 y 1995, de las 83 guerras que se registraron en el mundo 79 fueron de orden interno, abonando de tal manera las tesis que sostienen la primacía de la seguridad en relación a la defensa como consecuencia del carácter interno de los conflictos (ver por ejemplo Philippe Delmas, *El brillante porvenir de la guerra*, Ed. Andrés Bello, 1996). El impacto de la revolución tecnológica sobre las estructuras políticas erigidas a la sombra del viejo paradigma productivo y social se exterioriza en las numerosas quiebras de Estados que se producen en el mundo a partir de la caída del Muro de Berlín. Jorge Castro trae a comentario la autoridad de Thomas Hobbes, quien sostiene que no es la guerra civil lo que desintegra a los Estados, sino que a la inversa, es la desintegración de los Estados lo que impulsa las guerras civiles. En estos momentos —sostiene Castro— de los 184 países representados en Naciones Unidas, aproximadamente 50 se hallan en una situación de colapso estatal.

El carácter casi urbano de los conflictos genera consecuencias en distintos ámbitos, por ejemplo: utilización de tecnologías más elementales, ausencia de todo marco jurídico, rol del Consejo de Seguridad, etc. En este orden de cosas se enmarcan las reflexiones del autor, trayendo a la superficie y sistematizando temas de política internacional de indudable actualidad.

DIEGO GORGAL

NOTICIAS DE REVISTAS

Geopolítica

Nº 60 - Año XXII - 1997

Se destacan en el presente número de Geopolítica —sin que esto se entienda como un demérito para el resto de los artículos— las líneas redactadas por Yves Lacoste, de la Universidad de París —Estados Unidos de América— y Héctor Pipet —Narcotráfico y narcoterrorismo en las relaciones internacionales— siendo provocativa la tesis de este último.

De Lacoste es menester mencionar el tema poblacional e inmigratorio, pues constituye este un problema de indiscutible corte estratégico político, tanto en el orden interno como así también en lo que hace al sistema internacional. En el plano interno tenemos que cuatro de cada diez norteamericanos reside en la medialuna periférica conformada desde Virginia hasta el Estado de Washington en el Noroeste, pasando por Florida, Texas y California. Esta desigual distribución de población se ve reflejada en la también desigual distribución de representantes.

En cuanto a la inmigración, esta puede clasificarse utilizando las categorías de minorías, distribución de representantes, da origen a las tan mentadas minorías, las cuales representan un problema cultural, social, pero fundamentalmente político.

El artículo de Pipet sostiene que el narcotráfico constituye para China, no sólo una fuente de financiamiento para sus gastos de defensa, sino también un arma de agresión / defensa. Es lo afirma a partir del hecho que la siembra, producción, control de calidad, zonas de producción, se encuentran bajo control estatal, quien exporta los productos derivados de la droga, al tiempo que prohíbe el consumo interno de droga so pena de muerte.

D. G.

Boletín del Centro Naval

Nº 785 - Enero, Febrero y Marzo de 1997

Revista de calidad comprobada, el número que comentamos del Boletín del Centro Naval brinda a los lectores la posibilidad de leer y

NOTICIAS DE REVISTAS

reflexionar sobre temas que van de la aviación naval hasta ecología pasando por cuestiones de derecho del mar o la problemática de los hielos continentales.

Cuadra resaltar el artículo en el cual se analiza la cuestión de las fuerzas armadas en la Argentina, que tiene como autor al capitán de navío Jorge L. Colombo. Sostiene el autor que hoy en día puede sostenerse sin temor a errar que la paz es imposible y la guerra improbable, de modo que el poder militar resulta ser un instrumento indispensable de la existencia política. Es por ello que este debe perfeccionarse en la observación, orientación, decisión y acción, como secuencia indispensable de su correcto accionar.

D. G.

CEPSAL - Centro de Estudios Políticos
y Sociales de América Latina
Revista Venezolana de Ciencia Política
Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Jurídicas y
Políticas - Nueva etapa, N^o. 9. Enero - Abril 1995.

Bajo el título América Latina: el gobierno de la democracia en tiempos difíciles, Juan Carlos Torres reflexiona sobre los desafíos de la gestión democrática en contextos de crisis económica y reformas estructurales, sin perder de vista la tradición latinoamericana. Desde el punto de vista económico la segunda generación democrática que se vio en la necesidad de dar cuenta de la crisis terminal del antiguo modelo de acumulación, debió priorizar la estabilización económica, antes que la redistribución. Desde la óptica política, la prioridad estuvo dada no en el carácter democrático sino mas bien en la capacidad de gobierno. ¿Cómo construir esa capacidad de gobierno? A diferencia del caso español en donde se echo mano de pactos y acuerdos que involucraban a todos los actores sociales relevantes, el caso latinoamericano muestra una concentración de poder en el ejecutivo presidencial gobierno por decreto o decisionismo presidencial.

D. G.

NOTICIAS DE REVISTAS

Latin American Research Review Universidad de Nuevo México.

Volumen 32, Nº 1

Grappling with Guatemala's Horror, de Piero Gleijeses

El artículo de Gleijeses —profesor en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (Hopkins University)— comenta cinco libros que tratan los serios conflictos sociales ocurridos en Guatemala durante las dos décadas anteriores. El primero de estos libros es el escrito por Jennifer Harbury (*Bridge of Courage: Life stories of the Guatemalan compañeros and compañeras*, 1994), graduada en la Escuela de Derecho de Harvard, quien viajó al país centroamericano con el objeto de interiorizarse de la situación. Estando allí, se casó con un guerrillero (Everardo), quien fue secuestrado por el ejército, pero gracias a la lucha de Harbury —que llegó a movilizar a la embajadora estadounidense— el gobierno informó que estaba prisionero y no “desaparecido” en combate, como había dicho en un primer momento. En *Bridge of...*, Harbury relata una colección de historias orales contadas a ella por miembros de la Organización Revolucionaria del Pueblo Armado (ORPA), uno de los grupos guerrilleros guatemaltecos. En el año 1995 Harbury realizó otra huelga de hambre, esta vez frente a la Casa Blanca, y luego de veinte días un miembro de Inteligencia le reveló que Everardo había sido interrogado y torturado durante varios meses antes de ser asesinado. Gleijeses manifiesta explícitamente su simpatía por la autora del libro.

Unfinished Conquest: The Guatemalan Tragedy (1993), de Víctor Perera, es una exploración de las más recientes décadas de la “tragedia” guatemalteca en su contexto histórico, materia ciertamente interesante. Gleijeses critica con dureza esta obra de Perera, porque si bien es completamente distinta a la anterior, comete errores en lo que se refiere a los hechos históricos; es un libro bien escrito, pero carente de las habituales notas de aquellos publicados por las editoras académicas. Considera que es un libro interesante para aquel que conoce bien a Guatemala o, por el contrario, un libro que puede ofrecer mucho a personas no especializadas, pero con mucho criterio se pregunta quién puede querer leer un tomo de casi 400 páginas sin ser un especialista.

NOTICIAS DE REVISTAS

Between Two Armies: In the Ixil towns of Guatemala (1993), de David Stoll, muestra la historia de la región de Ixil desde la conquista española, poniendo especial énfasis en las últimas dos décadas. Stoll conoce bien el área y en su obra tiene aproximaciones razonables. Junto a una excelente introducción histórica, los mejores capítulos de *Between...* son aquellos que relatan los años siguientes a las victorias del ejército en 1982, ya que ofrece una interesante descripción de la vida en las partes de Ixil controladas por el ejército. Tiene entrevistas en esta área controlada, pero Stoll es un extranjero preguntando acerca de temas en extremo sensibles y peligrosos en esta sociedad. Gleijeses considera que Stoll comete un error al considerar que la actitud de la guerrilla fue provocativa, pero creo que aquí Gleijeses se equivoca porque si bien tiene razón al afirmar que ni la existencia ni la acción de los grupos subversivos justifica los excesos o la crueldad de los grupos del ejército, es muy natural que el gobierno —mediante el ejército— combata la sola existencia de aquellos en cuanto que la concentración de poder coactivo, es decir, el monopolio de la violencia legítima en términos weberianos, es una de las características del Estado moderno. Cualquier Estado, desde la Unión Soviética hasta los Estados Unidos (por nombrar a las dos potencias polarizantes de la época, a los dos paradigmas que dividieron al mundo en dos partes durante más de cuarenta años, con las distintas características ideológicas que cada uno de ellos implicaba), hubiera intentado eliminar al elemento interno que ejerciese violencia de manera autónoma, incluso en condiciones sólo potenciales. Si un determinado Estado se encuentra con un grupo armado, indócil a las determinaciones del poder central, este se encontrará en condiciones de echar manos a todas las fuerzas que tenga a su disposición para controlarlo, siempre que se respeten los valores de justicia, es decir que las acciones sólo se atengan a lo que permite el derecho natural y el derecho de gentes (en última instancia, un conflicto de este tipo es, aunque civil, una guerra). Si bien Gleijeses reconoce que si no existió una salida pacífica posible las acciones posteriores estuvieron justificadas, considera que la existencia de estos grupos no implica una provocación; pero de hecho su sola existencia no se puede separar de la idea implícita de una provocación y si a esto se agrega su acción violenta, se comprende una reacción muchas veces excesiva de parte del ejército por

NOTICIAS DE REVISTAS

una cuestión de "acción y reacción", aunque es preciso recordar la diferencia existente entre los términos "comprender" y "justificar" ya que, de más está decir, las violaciones a los derechos humanos son injustificables desde todo punto de vista.

Massacres in the Jungle: Ixcán, Guatemala (1994), del jesuita Ricardo Falla, examina la represión del ejército y el comportamiento de la población en la región de Ixcán, al Norte de Ixil, desde 1975 hasta 1982, pero particularmente durante estos dos últimos años. Falla permaneció en campos de refugiados junto a la "población en resistencia". Basada en sus entrevistas con sobrevivientes, cuenta a los lectores acerca de los hechos y de las víctimas. En el epílogo, Beatrice Manz destaca que el trabajo de Falla es el mejor documento de estos actos de violencia, pues documenta en detalle los abusos cometidos violando los derechos humanos. Los relatos de Falla con respecto a los sucesos ocurridos durante 1981 y 1982 recuerdan la política llevada a cabo en Guatemala por la administración Reagan, ya que sólo una vez terminado el gobierno de Romeo Lucas se dio por enterada de las violaciones llevadas a cabo en aquel país centroamericano. Esta imputación que hace Gleijeses al gobierno norteamericano se enmarca en la política llevada a cabo por este último para evitar que se instalen regímenes comunistas en América Latina, los que se hubieran alineado con Cuba (recordemos que, desde finales de la década del '50, ya era un país comunista encabezado por Fidel Castro) detrás de la Unión Soviética. Este hecho hizo que Estados Unidos colaborara en muchos casos con los gobiernos autoritarios —de corte nacionalista y conservador— surgidos en los distintos países, aunque más no fuera de manera indirecta. Desde que el general Ríos Montt llegó al poder en abril del '82, el número de muertes descendió considerablemente, aunque hay que tener en cuenta la dura derrota infligida por el ejército a la guerrilla en respuesta a la insurrección de finales de 1981 que nos reseña Stoll. Falla relata las masacres realizadas por el ejército contra la población, la que no fue defendida por los grupos guerrilleros.

Guatemalan Politics: The popular struggle for democracy (1993), de Robert Trudeau, se centra en la pregunta de si Guatemala se ha movido hacia la democracia desde las elecciones de 1985 y el retorno del gobierno constitucional, pero sus investigaciones no son precisas y sus argu-

NOTICIAS DE REVISTAS

mentos pierden poder, muchas veces por sustituir a las fuentes guatemaltecas por otras que no lo son, las que resultan un pobre sustituto.

Evidentemente, el primero de los libros es esencialmente distinto a los otros cuatro analizados por el profesor Gleijeses. En este caso se trata de historias, de relatos de las vivencias de distintos miembros de un grupo terrorista guatemalteco en su lucha contra las fuerzas militares. De tipo más bien novelístico, esta obra es un compilado de testimonios y situaciones realizado por la esposa de un guerrillero secuestrado y asesinado por el ejército. Por su parte, las otras cuatro son estudios de tipo histórico y político, de carácter objetivo. En este conjunto encontramos un extenso relato de las últimas décadas de la historia de Guatemala, dos relatos acerca de los acontecimientos ocurridos en dos distintas regiones del departamento de Quiché —uno de los cuales se remonta hasta la conquista española— y un análisis de la evolución política llevada a cabo por la sociedad guatemalteca. Todos estos libros reflejan distintos intereses por parte de los lectores, ya que mientras que la obra de Harbury apunta principalmente a los sentimientos y las obras de Perera, Stoll y Falla apuntan a un análisis histórico y político de Guatemala, la obra de Trudeau hace un análisis propio de la sociología política. Probablemente sean los libros de Stoll y Falla los más interesantes de la lista de cinco, dado el directo contacto que ambos tuvieron con las regiones que analizan y —aunque Harbury también estuvo en directo contacto con los conflictos acaecidos— me tomo la licencia de dudar de la objetividad de su obra como consecuencia de su ya mencionado matrimonio con un guerrillero de la ORPA.

Todos estos libros tratan un tema de vital importancia en la historia de los países centroamericanos, como fue la lucha llevada a cabo durante larguísima años contra la guerrilla. Las últimas décadas de esta parte del continente americano estuvieron signadas por una cruenta lucha fratricida, que bañó en sangre a guatemaltecos de la misma manera que, por ejemplo, lo sufrieron los salvadoreños. Guatemala, como otros países de la región, todavía está pagando las consecuencias de haber sido uno de los escenarios elegidos por las potencias polarizantes para llevar a cabo —de manera indirecta— sus enfrentamientos durante la Guerra Fría. Quizás algún día cambie la vida en Guatemala, pero la historia no es un juego de moralejas y no tiene finales felices inevitables.