



Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad
ISSN: 1909-3063
Universidad Militar Nueva Granada

Frenkel, Alejandro
Argentina, el Mercosur y los intentos de establecer una política común de defensa*
Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 14, núm. 2, 2019, Julio-Diciembre, pp. 59-82
Universidad Militar Nueva Granada

DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.3973>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92763015004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Argentina, el Mercosur y los intentos de establecer una política común de defensa*

Alejandro Frenkel^a

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar un conjunto de propuestas orientadas a conformar un mecanismo de defensa en el Mercosur durante sus primeros años, específicamente aquellas que fueron impulsadas por la Argentina. Con ello se pretende demostrar que: 1) a pesar de la impronta comercial que adquirió el Mercosur durante sus primeros años, existieron intentos de incorporar temas de seguridad; 2) contrariamente a lo que postulan algunos estudios, Argentina no concibió al Mercosur en términos meramente económicos, sino que también propuso avanzar en áreas "estratégicas" como la defensa, aun cuando Brasil se oponía a ello. Para llevar a cabo el análisis de las distintas iniciativas, se expone una tipología de modelos de integración en seguridad, a saber: los modelos de seguridad cooperativa, integrativa y colectiva.

Palabras clave: Mercosur; seguridad internacional; regionalismo; política exterior.

Fecha de recibido: 27/02/2019 **Fecha de evaluación:** 20/03/2019 **Fecha de aprobado:** 24/04/2019

Cómo citar: Frenkel, A. (2019). Argentina, el Mercosur y los intentos de establecer una política común de defensa. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 14(2). pp.59 - 82.

<https://doi.org/10.18359/ries.3973>

* El artículo se desprende de la investigación realizada en la tesis doctoral del autor; "Argentina, entre el barrio y el patio trasero: política exterior y seguridad regional en la era neoliberal (1989-2001)".

^a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Becario post-doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Conicet. Profesor adjunto de la Escuela de Política y Gobierno, de la Universidad Nacional de San Martín.

Correo electrónico: afrenkel@unsam.edu.ar.

ORCID: orcid.org/0000-0003-1140-0854

Argentina, Mercosur, and Attempts to Establish a Common Defense Policy

Abstract: The aim of this paper is to analyze a set of proposals for providing Mercosur with a defense mechanism during its early years, specifically those that were put forward by Argentina. This intends to prove that: 1) despite the commercial nature that Mercosur had during its early years, there were attempts to incorporate security issues; 2) contrary to some studies, Argentina did not conceive of Mercosur in purely economic terms, but also offered to advance "strategic" areas such as defense, even when Brazil was against it. In order to analyze various initiatives, a typology of security integration models, namely, cooperative, integrative and collective security models, is expounded.

Keywords: Mercosur; international security; regionalism; foreign policy.

Argentina, Mercosul e as tentativas de estabelecer uma política de defesa comum

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar um conjunto de propostas destinadas a formar um mecanismo de defesa no Mercosul durante seus primeiros anos, especificamente as que foram promovidas pela Argentina. O objetivo é demonstrar que: 1) apesar da marca comercial adquirida pelo Mercosul nos primeiros anos, houve tentativas de incorporar questões de segurança; 2) ao contrário do que alguns estudos postulam, a Argentina não concebeu o Mercosul em termos puramente econômicos, mas também propôs avançar em áreas "estratégicas", como a defesa, mesmo quando o Brasil se opunha a isso. Para realizar a análise das diferentes iniciativas, é apresentada uma tipologia de modelos de integração em segurança, a saber: modelos de segurança cooperativa, integrativa e coletiva.

Palavras-chave: Mercosul; segurança internacional; regionalismo; política exterior.

Introducción

No es ninguna novedad afirmar que la década de 1990 constituyó un período de cambios significativos en el plano internacional. El fin de la Guerra Fría, las reformas económicas y los nuevos regionalismos fueron acontecimientos que marcaron un punto de inflexión a nivel global, y así fue también para América Latina. En el caso particular del Mercosur, existe una opinión generalizada sobre el carácter que adquirió el bloque durante aquellos años. En un contexto dominado por los programas de reforma de mercado y apertura económica –sumado a una fuerte dinámica presidencialista (Malamud, 2010)– el Mercosur adoptó una institucionalidad simple, flexible y pragmática, centrada en lo económico-comercial (Peña, 1998; Tussie y Vásquez, 2000). En términos de Gerardo Caetano (2006), lo que se conformaba era un “Mercosur fenicio”. Cienfuegos y Sanahuja (2010), por su parte, lo calificarían como “integración negativa”, en tanto sería un proceso basado únicamente en la liberalización del comercio. Así mismo, autores como Mariano (2000), Costa Vaz (2001), Gardini (2007) o Botto (2011) sostienen que el principal giro que experimentó la política de integración de Argentina y Brasil durante los gobiernos de Carlos Menem y Collor de Melo fue el fuerte énfasis que adquirieron los aspectos comerciales. Como parte de este nuevo rumbo, la idea de integración como vía para el desarrollo y la autonomía sería susti-

tuida por la de estrategia de inserción económica en un mundo globalizado y como herramienta para atraer inversiones externas (Briceño Ruiz, 2006).

Sin embargo, esta unidimensionalidad económica no impidió que se desarrollaran otras agendas: cuestiones que habían tenido peso durante el proceso de germinación del Mercosur, como el fortalecimiento de la democracia o el desarrollo de políticas sociales siguieron teniendo lugar en el regionalismo conosureño. También se incluyeron en la estructura del bloque temas de salud, educación, medioambiente, trabajo, etc. En este marco, un caso llamativo es el de los temas de defensa. A pesar del clima cooperativo en términos de seguridad –que determinó, entre otras cosas, el inicio de ejercicios conjuntos entre las Fuerzas Armadas, la adopción de una política nuclear coordinada entre Argentina y Brasil, o la adopción de diferentes regímenes de no proliferación internacional–, los temas militares nunca se institucionalizaron dentro del Mercosur. Solo hasta el año 1998 se lograría adoptar el primer documento relativo al área mediante la “Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz”. El resultado, entonces, sería un esquema de “multilateralidad” en materia de defensa (López, 2007). Es decir, una asidua cooperación bilateral entre los miembros del bloque, pero sin una institucionalización a nivel subregional.

En relación con lo anterior, diversos autores (Russell, 1995; Bouzas, 2001;

Corigliano, 2007; Bernal-Meza, 2008; Russell y Tokatlian, 2013) señalan que otra de las variables determinantes para los alcances del Mercosur fue la diferencia en la concepciones, en el sentido estratégico, que tuvo el bloque para sus dos principales socios fundadores. Brasil, por un lado, visualizó al Mercosur como un vehículo de inserción internacional y, al mismo tiempo, como un instrumento político-estratégico para extender su influencia en el resto de América del Sur y contrapesar a Estados Unidos. En Argentina, en cambio, prevalecería una concepción del Mercosur desde una óptica fundamentalmente económica y comercial, en tanto herramienta para una integración continental y como un proyecto subordinado a la relación especial que se pretendía construir con los Estados Unidos.

Ahora bien, aun cuando dichas afirmaciones podrían ser sostenidas, en este trabajo pretendemos demostrar que, en realidad, no existió tal linearidad. Es decir, aun cuando Argentina pudiera haber visualizado al Mercosur como un espacio económico y una forma de insertarse en un sistema internacional percibido como beneficioso, eso no excluyó que se impulsaran otras agendas en el seno del organismo. Agendas relacionadas no solo con el orden de lo “estratégico”, sino con temas de seguridad.

Para la Argentina de los años de la pos Guerra Fría y las reformas de mercado, las medidas de cooperación se adaptaban perfectamente a los objetivos

de una política exterior que buscaba “desmilitarizar” las relaciones con los países de la región y mostrarse como un país confiable frente a las potencias occidentales (Diamint, 2001). Esta búsqueda de un clima cooperativo llevaría a plantear desde los inicios del Mercosur la creación de un mecanismo de defensa subregional que diera un marco previsible e institucionalizado a las relaciones interestatales. La naturaleza, los nombres y los objetivos a través de los cuales se pensó materializar un instrumento de este tipo fueron variadas y no siempre tuvieron los mismos contenidos. Mientras que en algunos momentos se plantearon ideas más ambiciosas, en otros momentos fueron propuestas más bien flexibles, basadas en estándares mínimos de cooperación.

Ante este estado de cosas, este artículo se propone: 1) demostrar que durante la creación del Mercosur y en los años posteriores hubo intentos de institucionalizar un mecanismo subregional de defensa; 2) poner en evidencia que, mientras Argentina sostuvo una posición favorable para avanzar hacia una política de defensa común –asumiendo un rol destacado en la elaboración de propuestas—, Brasil, en cambio, asumió una postura de constante reticencia.

En términos metodológicos, el trabajo adopta un enfoque histórico en el estudio de las relaciones internacionales. En la línea de Stephen Van Evera, las investigaciones en este campo pueden estar guiadas por siete obje-

tivos distintos, y a cada uno de ellos corresponde un tipo particular de estudio. En este sentido, esta investigación puede corresponder con lo que el autor denomina investigación “histórica-explicativa”. Es decir, un estudio orientado a explicar causas, patrones y consecuencias de casos históricos (Van Evera, 1997, pp. 89-92). De acuerdo con el enfoque adoptado, la investigación se vale de una serie de fuentes primarias y secundarias que permiten establecer empíricamente las distintas propuestas para articular algún tipo de mecanismo de seguridad regional en el Mercosur. Así mismo, para llevar a cabo el análisis y poder comparar las distintas iniciativas se propone una tipología de modelos de integración en materia de defensa. Estos tres modelos son: 1) el modelo de seguridad cooperativa; 2) el de seguridad integrativa; y, 3) el de seguridad colectiva.

América del Sur y los modelos de seguridad regional

Como se dijo más arriba, las propuestas para formar una política de defensa subregional fueron variadas en términos de su naturaleza, alcance y objetivos. Mientras que en algunos momentos se plantearon iniciativas más ambiciosas, en otros momentos fueron propuestas iniciativas más bien flexibles, basadas en estándares mínimos de cooperación. Para caracterizar las distintas iniciativas, delineamos una tipología de modelos de integración en materia de defensa. Antes de detallar cada uno, es necesario aclarar que estos modelos son concebidos de

manera dinámica e interrelacionada, lo cual implica que las variables no son necesariamente excluyentes entre sí. Es decir, puede que determinado modelo contenga elementos de otro modelo, o viceversa.

Modelo 1: Seguridad colectiva

Largamente abordada en los estudios de seguridad (Thompson, 1953; Claude, 1962; Schatzberg, 1989; Kupchan y Kupchan, 1991; Hurrell, 1992; Orakhelashvili, 2011; Wilson, 2014), la noción de seguridad colectiva parte de la premisa de que un conflicto solo puede ser prevenido si una alianza de Estados acuerda responder conjuntamente a la eventual agresión de un actor externo, sea un actor estatal u otra cuestión que se considere como una amenaza externa (terrorismo, narcotráfico, migraciones, desastres naturales, etc), recurriendo a la fuerza colectiva si es necesario.

Más allá de la definición conceptual, dentro de este modelo podemos distinguir dos alternativas: en su versión mínima, el modelo de seguridad colectiva se reduce a un pacto tácito o formalizado a través de un tratado por el cual se acuerda enfrentar una potencial agresión externa bajo la lógica de “todos contra uno”. En este caso se requiere, necesaria y casi exclusivamente, la identificación de una amenaza común. En la segunda variante, si bien la represalia frente a una amenaza externa sigue siendo el principio ordenador del sistema, el esquema adquiere un nivel mayor de institucionalización

a través de acuerdos, normas y mecanismos que impulsan la coordinación de políticas. De la misma forma, la seguridad colectiva institucionalizada promueve una interoperabilidad entre las fuerzas de cada país y una integración de capacidades tecnológicas, así como articular posiciones comunes frente a conflictos extrarregionales. El Acuerdo Anglo-Polaco de Ayuda Mutua, de 1939, la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (Seato) o el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tiar) serían casos que se asemejan al modelo de seguridad colectiva en forma de alianza. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan) sería un ejemplo de la variante institucionalizada.

Modelo 2: Seguridad cooperativa

El segundo modelo de seguridad regional es la seguridad cooperativa. En líneas generales, la seguridad cooperativa puede definirse como un sistema de acciones e interacciones entre los Estados destinados a prevenir un potencial conflicto, que actúa sobre los factores que pueden llevar a un espiral de inseguridad (Steinbruner, 1988; Evans, 1994; Varas, 1995; Moodie, 2000; Flockhart, 2014). Este modelo parte de la premisa de que no hay una

amenaza externa que sea lo suficientemente relevante o que despierte la preocupación de todos los países de la región. Lo que se busca es generar un entorno de seguridad entre los propios Estados vecinos más que disuadir o repeler una amenaza. En este marco, las iniciativas se orientan a todo lo que tenga que ver con Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad¹, suscribir acuerdos de cooperación y articular mecanismos de diálogo político. Esto no implica que deba existir necesariamente una misma visión sobre los objetos referentes de la seguridad ni tampoco una concepción unificada sobre las principales amenazas. Es decir, el establecimiento de algún tipo de identidad colectiva o visión estratégica común no aparece como un objetivo.

De la misma forma, la seguridad cooperativa tampoco requiere el desarrollo de proyectos colectivos orientados a aumentar la interoperabilidad entre los sistemas de defensa y la interdependencia de los sistemas científicos y tecnológicos. En términos políticos, si bien este modelo promueve acuerdos bilaterales y mecanismos de solución de controversias, no requiere de altos niveles de institucionalización, lo cual implica que no es necesario configurar organismos permanentes.

1 Las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCyS) son medidas orientadas a reducir o, directamente, suprimir las causas de desconfianza, temor y hostilidad entre los Estados. Bajo un criterio incremental, estas medidas se pueden clasificar según “generaciones”. La más “básica” consiste en medidas de verificación y notificación voluntarias. La segunda generación incluye un carácter de obligatoriedad; mientras que la tercera incorpora medidas “restrictivas”, como pueden ser acuerdos de no proliferación. Las de “cuarta generación” surgieron a principios de los noventa, y a ellas se sumaron la promoción de todo tipo de actividades de intercambio: ejercicios militares, transparencia de gastos de defensa, resolución de crisis, etc. (Trefler, 2014).

Modelo 3: Seguridad integrativa

El tercer modelo de seguridad integrativa podría tomarse como el estadio más avanzado de la seguridad cooperativa. A través de los aportes de autores como Fontana (1996) o Rojas Aravena (2000), podemos definir la seguridad integrativa como un modelo que trasciende la prevención de los conflictos y establece como objetivo la coordinación de políticas entre un grupo de Estados que comparten un mismo arreglo regional. Es por ello que este esquema busca, más bien, desarrollar iniciativas tendientes a aunar una visión estratégica propia

entre los Estados miembros –lo cual suele desencadenar en la identificación de amenazas comunes (externas o internas)– y aumentar los niveles de integración de los sistemas defensa. Esto último puede ser para reducir los márgenes de dependencia de las potencias globales, para disminuir los costos que implica sostener un sistema de defensa o porque existe una potencia regional que busca acaparar el mercado. El Consejo de Defensa Suramericano de la Unión de Naciones Suramericanas (CDS-Unasur) constituiría un caso cercano al modelo de seguridad integrativa.

Tabla 1. Modelos de integración en defensa

	Seguridad cooperativa	Seguridad integrativa	Seguridad colectiva	
			Institucionalizada	Alianza
Objetivo primario	Prevenir/administrar conflictos entre Estados.	Coordinar políticas entre un grupo de Estados.	Coordinar políticas y repeler amenazas comunes.	Disuadir/repeler una amenaza común.
Amenazas y objetos referentes de la defensa	Indistinto	Con pretensión de similitud	Similares (amenaza común)	Similares
Medidas de fomento de la confianza	Sí	Sí	Sí	No
Proyectos tecnológicos e industriales de defensa	No	Sí	Sí	No
Posición frente a conflictos o instancias extra regionales	Indistinta	Indistinta	Coordinada	Indistinta
Creación de instituciones permanentes	Indistinto	Sí	Sí	No

Fuente: elaboración propia.

Como se intentará mostrar en este trabajo, la mayoría de los proyectos para conformar un mecanismo regional institucionalizado de defensa en el Cono Sur se basaron en el modelo de seguridad cooperativa o en el de seguridad integrativa. En ningún momento se consideró como viable adoptar un esquema de seguridad colectiva.

Análisis de las iniciativas para crear un mecanismo de defensa en el Mercosur

Ya explicados los modelos de integración en materia de defensa, en este apartado se analizan diferentes propuestas orientadas a conformar un mecanismo subregional de defensa, las cuales fueron planteadas durante la década de 1990. En este caso, el foco está puesto en las iniciativas originadas desde los gobiernos nacionales. No obstante, cabe destacar que existieron ámbitos no gubernamentales –especialmente, ámbitos académicos– desde los cuales se impulsó la concreción de este tipo de mecanismos². Así mismo, el análisis se realizará tratando de puntualizar en algunos factores –a nivel nacional y regional– que permiten contextualizar el marco en el que fueron planteadas las iniciativas.

Los simposios de Estados Mayores Conjuntos del Mercosur

A mediados de la década de 1980, las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil se convencieron de que debían acompañar el proceso de cooperación iniciado en el nivel político³. De la intensificación de los contactos interfuerzas surgiría la idea de establecer algún tipo de foro con cierta periodicidad, que sirviera para tratar asuntos de seguridad de interés común y, al mismo tiempo, acompañar el proceso de integración. Así, en 1987, se realizó el primer “Simposio de Estudios Estratégicos” entre los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de Argentina y de Brasil. A medida que el proceso de integración se iba extendiendo a los otros países del Cono Sur, los países participantes fueron aumentando. Uruguay se incorpora en 1989 y Paraguay en 1990. Una vez creado el Mercosur, en 1991, los cuatro países signatarios pasaron a integrar el lugar de “miembros permanentes” del Simposio, mientras que países como Chile comienzan a participar como invitados especiales. A pesar de que no estaban reconocidos como parte orgánica del bloque regional, estos cónclaves pasarían a ser conocidos como Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos del Mercosur.

2 Al respecto, véase Druetta, Tibiletti y Donadio (1992).

3 El Acta de Foz Iguazú de 1985 –considerada por muchos como el puntapié inicial de la integración– incluyó una comisión de Defensa y Fuerzas Armadas.

Conforme avanzaba el proceso de integración, la posibilidad de implementar una política común comenzó a ocupar mayores espacios en la agenda de estos encuentros: ya en el primer simposio, las delegaciones de Argentina y Brasil manifestaron la conveniencia de cierto tipo de alianza militar (Miyamoto, 2002, p.60; Ugarte, 2009, p.160). En la sexta edición, realizada en Buenos Aires, en 1992, se discutió la construcción de un sistema de defensa del Mercosur. En particular, las delegaciones de Paraguay y de Argentina fueron quienes pusieron sobre la mesa propuestas en ese sentido.

La delegación paraguaya presentó una propuesta cuyo objetivo era “plantear un modelo de cooperación militar en la subregión como complemento del Tratado de Asunción”. En este marco, se afirmaría la necesidad de articular una alianza de defensa subregional basada en una doctrina común (G. de B. de A. C. C. Espínola (ed.), 1992b). La representación argentina, por su parte, puso en discusión la posibilidad de avanzar hacia “un modelo defensivo común”, y señaló tres alternativas distintas (En G. de B. (R) A. G. Herrera (ed.), 1992a, p.223).

La primera alternativa, calificada como de “mínima”, consistía en la implementación de acciones político-militares reducidas. Es decir, implementar

medidas de fomento de la confianza, como intercambios entre fuerzas, mecanismos de diálogo político y políticas de control nuclear, como las implementadas por Argentina y Brasil, las cuales resultaron determinantes para la posterior conformación del Mercosur⁴.

La segunda opción, definida como “media”, implicaba avanzar hacia un modelo de seguridad integrativa, mediante un acuerdo que profundizara las medidas de fomento de la confianza e incluyera la definición de intereses comunes. Los caminos para ello iban desde realizar ejercicios conjuntos hasta el establecimiento de reuniones periódicas entre ministros de Defensa y jefes de las Fuerzas Armadas de los países miembros.

La tercera opción, definida como de “máxima”, consistía en la adopción de un sistema institucionalizado de seguridad colectiva. Es decir, la conformación de un sistema basado en cuatro pilares: 1) la existencia de una organización regional permanente, con responsabilidades de planeamiento, adiestramiento y elaboración de doctrina común; 2) la identificación de oponentes (reales o potenciales) a los intereses comunes; y, 4) la elaboración de un conjunto de normas reguladoras del sistema, tanto en tiempos de paz como en tiempos de conflicto bélico.

4 Argentina y Brasil iniciaron en los ochenta una política de cooperación nuclear que desembocó, en 1991, en la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Un año después, Argentina, Brasil y Chile ratificaron el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (conocido como “Tratado de Tlatelolco”).

A pesar de haber planteado tres alternativas, la delegación argentina sostuvo la segunda de ellas como la más viable. Es decir, la propuesta cercana al modelo de seguridad integrativa. Según se argumentaba, la opción de mínima era más fácil de implementar porque requería menos compromisos, pero su principal desventaja era que consolidaba un esquema de dependencia científico-tecnológico con las potencias desarrolladas. En el caso de la opción de máxima –la implementación de un sistema de seguridad colectiva– se desestimaba su viabilidad por ser un objetivo demasiado ambicioso: no solo había que superar las resistencias internas a “resignar” potestades nacionales sino que, además, podía ser interpretado como desafío a Estados Unidos. Sumado a lo anterior, desde la óptica de la representación argentina, tampoco se vislumbraban conflictos interestatales y amenazas extrarregionales que justifiquen un esquema tan rígido (En G. de B. (R) A. G. Herrera (ed.), 1992a).

En este marco, la opción intermedia contaba con una serie de ventajas superadoras: en primer lugar, acompañaba desde el ámbito de la defensa los avances en el ámbito político y económico. En segundo término, permitiría avanzar hacia un estadio superior de

cooperación militar sin menoscabar la soberanía plena de cada Estado.

La reunión de ministros de Defensa del Mercosur

Si bien las propuestas esbozadas en los Simposios de Estados Mayores del Mercosur no implicaban necesariamente una postura oficial de los Estados, el protagonismo que adquirieron las discusiones reflejaban un estado de cosas: conformar un mecanismo común de cooperación en defensa aparecía como un horizonte de posibilidad.

En este sentido, no cabe duda que la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, abrió las expectativas de profundizar la cooperación hacia otros campos. Ese efecto sería potenciado, además, por una serie de avances en la institucionalidad del bloque: en diciembre de 1991, se rubricaba el Protocolo de Brasilia, que constituía un mecanismo –precario aún– de solución de controversias comerciales. A su vez, en junio de 1992, se aprobaba el Cronograma de Las Leñas, en el que establecía un plan de acción concreto para alcanzar la consecución de los objetivos y metas previstos en el Tratado de Asunción. Otro aspecto importante de la agenda mercosureña por esos años fue la institucionalización de

una serie de reuniones sectoriales de ministros⁵. Más allá de que los temas económico-comerciales seguían siendo el leitmotiv del bloque, estas iniciativas parecían revelar que existía una voluntad de incluir también otras temáticas en el entramado institucional.

Más allá del ámbito específico del Mercosur, también se sucedieron una serie de cuestiones que alimentaron un clima propicio para desarrollar nuevas arquitecturas regionales en materia de defensa. Una de ellas tuvo que ver con el relanzamiento de la seguridad hemisférica, mediante el “Compromiso de Santiago”, de 1991. Entre otras cosas, el documento de la Organización de Estados Americanos (OEA) llamaba a estrechar la relación entre seguridad y procesos de integración⁶. El retorno de la democracia a Chile, en 1990, sería otro factor importante a tener en cuenta, dado que cerraba el periodo de gobiernos autoritarios en el Cono Sur y abría la posibilidad de que el país trasandino se embarcara en más iniciativas de cooperación regional.

En el caso particular de la Argentina, también se pueden encontrar indicadores que favorecieron la implementación de una activa política de seguridad regional: a comienzos de los noventa, los levantamientos carapintadas y las insubordinaciones masivas habían quedado definitivamente aplacados y la política de defensa se amalgamaba cada vez más a la política exterior, ya sea participando en la denominada Guerra del Golfo (1990-1991), en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas o mediante instancias de cooperación bilateral⁷.

En este escenario, en octubre de 1992, el Ministerio de Defensa argentino elaboró una propuesta para institucionalizar una Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur y Chile⁸. Según la cartera castrense, institucionalizar una reunión de este tipo era una oportunidad para: 1) apoyar al Gobierno nacional en la consolidación del Mercosur; 2) proponer que Argentina tome la iniciativa en los aspectos de defensa del bloque; 3) fortalecer la posición

- 5 En marzo de 1991, el Consejo del Mercado Común del Sur acordó “promover reuniones de ministros o de funcionarios de jerarquías equivalentes, en las que participarán solamente los representantes de los Estados Partes para el tratamiento de los asuntos vinculados al Tratado de Asunción, en sus respectivas áreas de competencia” (Mercosur, 1991). En 1999, ya se habían creado reuniones de ministros de Economía y presidentes de Bancos Centrales, ministros de Educación, de Justicia, de Trabajo, de Agricultura, de Cultura, de Salud, de Interior y de Industria. También se organizaron reuniones especializadas, dependientes del Grupo del Mercado Común, orientadas a tratar asuntos no contemplados en los subgrupos del Mercado Común pero vinculados a los objetivos del Tratado de Asunción.
- 6 Cabe recordar también la resolución 1179/92 –“Cooperación para la seguridad y el desarrollo hemisféricos. Contribuciones regionales a la seguridad global”– en la que se llamaba a “respaldar los procesos de integración en el Hemisferio” (Organización de los Estados Americanos, 1992).
- 7 A lo largo de la década, se institucionalizaron mecanismos bilaterales en materia de defensa con Estados Unidos (1993), Reino Unido (1993), Canadá (1995), Chile (1995), Bolivia (1996), Brasil (1997) y Paraguay (1997).
- 8 Cabe recordar que, entonces, los únicos miembros del bloque eran Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Chile y Bolivia todavía no se habían incorporado como miembros asociados.

nacional ante una futura reunión de Ministros de Defensa de la OEA⁹; 4) consolidar los vínculos de defensa con los demás países del Cono Sur.

Más allá de los propios objetivos particulares que se trazaban para la Argentina, la propuesta contemplaba una serie de objetivos específicos para el Mercosur. A saber: 1) fortalecer la capacidad negociadora frente a intereses extrarregionales¹⁰; 2) generar un ámbito de confianza en lo militar; 3) incrementar los canales de comunicación e información. Para ello se proponía establecer reuniones periódicas entre los ministros de Defensa del bloque y una secretaría de la reunión de ministros; elaborar programas de ciencia, tecnología y producción en el área de Defensa y avanzar en programas de intercambio y formación de personal civil y militar (República Argentina, 1992).

Con base en lo anterior, puede decirse que el mecanismo ideado por el Ministerio de Defensa contenía elementos de un modelo integrativo: contemplaba una estructura institucional permanente, tenía como objetivo coordinar políticas comunes e incluía la elaboración de proyectos conjuntos en materia de ciencia y tecnología.

La respuesta de la Cancillería sería favorable a la idea de institucionalizar la cooperación en defensa en el Mercosur, pero opinaba que un eventual sistema debía limitarse a un esquema más modesto de medidas de fomento de la confianza. Una de las objeciones de la cartera diplomática tenía que ver con los distintos procesos de transición a la democracia y, por consiguiente, de relación entre civiles y militares en los países de la región. Considerando que, por ejemplo, Brasil no tenía Ministerio de Defensa, el temor era que un mecanismo de este tipo terminara desarrollando una “diplomacia militar paralela” (República Argentina, 1992)¹¹.

Otro punto de tensión pasaba por la relación entre el esquema regional y Estados Unidos: desde la Cancillería se objetaba que el mecanismo propuesto por Defensa tuviera como objetivo fortalecer la capacidad negociadora frente a otros actores, con una clara alusión a Washington. Para el Ministerio de Relaciones Exteriores, una iniciativa que contrapusiera los ámbitos regional y hemisférico y que pudiera implicar un desafío a Estados Unidos resultaba “incompatible con la política del Gobierno nacional” (República Argentina, 1992). La inclusión de

- 9 Con el auspicio de Argentina y Estados Unidos, esta reunión tendrá lugar en 1995, y será bautizada como Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA).
- 10 Sobre este punto, cabe destacar que, entonces, ya se había comenzado a negociar un acuerdo en materia comercial entre el Mercosur y Estados Unidos (conocido como “4+1”), y otro entre el Mercosur y la Comunidad Europea.
- 11 Hasta 1999, año en el que fue creado el Ministerio de Defensa, la política militar brasileña era coordinada por cinco ministerios: de Ejército, de Marina y el Aeronáutico, además del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y el Gabinete Militar de la Presidencia.

políticas de cooperación en materia de producción dentro del mecanismo regional también despertaba la oposición de la diplomacia. En este caso, la preocupación era que los uniformados asumieran demasiado protagonismo y pusieran en riesgo la “desmilitarización” de la política exterior que buscaba mostrar el Gobierno de Menem.

Reticencia brasileña e insistencia argentina: entre lo hemisférico y lo subregional

Conforme el proceso de integración fue avanzando, los países del Mercosur se vieron presionados a sentar posiciones más claras. En este marco, Brasil fue quien mayores reparos interpuso para avanzar más allá de las medidas de cooperación bilateral.

Cuando se presentó la idea en el Simposio de Estudios Estratégicos, la representación brasileña expresó la falta de interés en profundizar iniciativas de seguridad, sobre todo si ello podía significar un menoscabo a la autonomía de las instancias nacionales y la negativa a implementar compulsivamente políticas de desarme y a involucrar militares en seguridad interior, como proponía Estados Unidos para la región¹².

Al igual que Brasil, la representación de Uruguay también se manifestaría

reacia a avanzar hacia una mayor institucionalización. El argumento, en este caso, era que primero había que avanzar en el área económica como condición para pensar en proyectos más ambiciosos en el plano de la defensa: “Consideramos que la posibilidad de establecer una doctrina subregional de defensa constituye un paso necesariamente posterior a la integración económica”, sentenciaba el oficial uruguayo (Delegación de la República del Uruguay, 1992, p. 232-233).

Las iniciativas subsiguientes tampoco encontrarían un eco favorable en el país “verde amarelo”. Esta reticencia se haría clara cuando, en junio de 1993, la Secretaría de Asuntos Estratégicos reunió a un grupo de diplomáticos y altos oficiales para debatir las implicaciones que tenía el Mercosur para Brasil. En dicho cónclave, el embajador Rubens Barbosa –subsecretario general de Asuntos de Integración Económica y de Comercio Exterior– dejó en claro que la posición oficial de Brasil frente a las iniciativas argentinas era considerarlas como “prematuras” (Guedes da Costa, 1993). Tanto para Itamaraty como para los altos mandos militares, conformar mecanismos de integración de seguridad en el Mercosur no era una alternativa viable en el corto plazo. Ya sea por la preeminencia que tenían los asuntos económicos o a raíz de las diferencias que subyacían entre

12 Según expresaba la representación brasileña: “el nuevo orden internacional de la posguerra fría no fue el resultado de un consenso entre las naciones [...] Por esas razones, países como los nuestros deben mirar con recelo las políticas de desarme, reducción de efectivos militares, de cambio de misión de las fuerzas armadas y de su transformación en milicias destinadas al mantenimiento del orden interno” (Coronel (R) Raymundo Guarino Monteiro (ed.), 1992c).

los países en materia de objetivos estratégicos y capacidades militares.

A mediados de la década se daría otro intento de articular un mecanismo de seguridad regional. Entonces, la euforia que había caracterizado el clima inmediato de la pos Guerra Fría comenzó a mermar y en muchos países de la región se instaló la preocupación de un posible quiebre de la paz y la estabilidad democrática en el continente. Es cierto que dicha preocupación tenía una serie de fundamentos más que razonables: el golpe de Estado en Haití (1991), los autogolpes de Fujimori en Perú (1992) y Serrano en Guatemala (1993), o el frustrado golpe contra Wasmoy en Paraguay (1996), revelaban que la democracia no estaba totalmente consolidada en la región. A ello se sumaron conflictos armados interestatales –como el de Perú y Ecuador, en 1995–, que alertaban sobre las posibilidades de una guerra, más reales que lo pensado. Ante este panorama, algunos países comenzaron a evaluar la necesidad de fortalecer los mecanismos de preservación de la democracia.

En función de estas percepciones, en esos años toma forma la idea de establecer una suerte de centro regional de prevención de conflictos. Una vez más, Argentina sería un actor protagónico en la materia. En realidad, la idea ya contaba con antecedentes: a principios de marzo de 1991, el canciller Guido Di Tella le propuso a su par brasileño, Francisco Rezek, un proyecto

de tratado de defensa regional mutua del Cono Sur. El objetivo era habilitar a los países para actuar en la defensa del orden democrático de un país de la región si llegase a ocurrir un intento de golpe de Estado. El tratado contemplaba, en caso extremo, la posibilidad de utilizar a las Fuerzas Armadas. Desde luego, tal iniciativa no caería bien en el país verde *amarelo*, más bien refractario al “intervencionismo multilateral” (Hirst, 1996), y el canciller brasileño respondería que dicho mecanismo resultaba “innecesario” (“Brasil rechazó un proyecto argentino”, 1991).

La frustración por no poder concretar ningún tipo de arquitectura de defensa en el Mercosur empujó a la Argentina a apoyar y/o impulsar iniciativas similares en el espacio hemisférico: el país austral jugó un rol protagónico, tanto en la conformación de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA como de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA). Sin embargo, la importancia que adquirió la agenda interamericana no implicó que se abandonaran las pretensiones de materializar iniciativas similares a nivel subregional. Más bien, puede decirse que, entre 1996 y 1998 –cuando se rubrica la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz–, Argentina redobló sus esfuerzos para articular un sistema subregional de defensa. Hubo, desde luego, una serie de factores y movimientos en los ámbitos hemisféricos, subregionales y domésticos que alentaron al gobierno argentino a volver a la carga.

En el ámbito continental, si bien avanzó en la creación de nuevas instancias y organismos, también comenzaría a hacerse visible que el objetivo de consensuar un nuevo concepto de seguridad hemisférica resultaba más difícil de lo pensado. La expansión de las “nuevas amenazas” y el aumento de las presiones norteamericanas por “policializar” a las Fuerzas Armadas latinoamericanas (Tokatlian, 2008) potenciaron la falta de consenso entre las políticas de defensa del continente. En efecto, las primeras reuniones de la CMDA pusieron de relieve las discrepancias entre aquellos países de la región que apoyaban una concepción ampliada de la seguridad y aquellos que seguían defendiendo una separación entre defensa y seguridad interior, como era el caso de los países del Cono Sur (“El narcotráfico, prioridad regional”, 1996).

En el espacio del Mercosur en aquellos años se produjeron una serie de movimientos que fortalecieron el carácter multidimensional del organismo y abrieron las expectativas para incorporar otros temas más allá de los económicos. Uno de estos fue la firma, en junio de 1996, de la “Declaración Presidencial sobre Diálogo Político entre los Estados Partes del Mercosur”. Mediante este instrumento, los países del Mercosur acordaban crear un Mecanismo de Consulta y Concertación Política que permitiera concertar

posiciones frente a cuestiones internacionales (Mercosur, 1996)¹³.

En 1996, también tuvo lugar otro hecho significativo para el bloque: Bolivia y Chile se incorporaron como miembros asociados, dando lugar a lo que se conoció como “Mercosur Ampliado”. En la práctica, esto implicaba que ambos países podían participar en algunas reuniones y en la coordinación de políticas hacia fuera del organismo.

La llegada de Fernando Henrique Cardoso a la presidencia de Brasil, en 1995, fue otro acontecimiento que abrió nuevas expectativas en la agenda regional de seguridad. El enfoque de “autonomía mediante la integración” adoptado por el nuevo gobierno implicaba una relativización de la clásica concepción *westfaliana* de la soberanía y una menor desconfianza hacia los Estados Unidos, lo cual se tradujo en una mayor predisposición a participar en esquemas multilaterales (Vigevani, Oliveira y Cintra, 2003). Así mismo, el nuevo mandatario llegó con la promesa de crear un Ministerio de Defensa y, en 1996, promulgó la Política de Defensa Nacional, mediante la cual se transparentaban los objetivos del país en esta materia, entre ellos, la importancia de consolidar la integración regional.

Estos años también implicaron más acercamientos entre Buenos Aires y

13 El proceso seguiría, en 1997, con la Declaración Presidencial de Asunción sobre Consulta y Concertación Política de los Estados Partes del Mercosur, y culminaría, en 1998, con la creación del Foro de Consulta y Concertación Política.

Brasilia en materia de seguridad: la realización del primer ejercicio combinado entre ejércitos, en 1996, o la integración de efectivos militares de uno y otro país en los batallones desplegados en operaciones de paz de la ONU son ejemplos de ello. No obstante, vale señalar que este no sería un periodo exento de desencuentros: a mediados de 1997 se daría a conocer que Argentina sería designado por Estados Unidos como aliado extra Otan, lo cual alimentó la desconfianza brasileña. A su vez, también por ese tiempo, Brasil reactivaba la empresa de integrarse como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, iniciativa que no contaba con el apoyo del gobierno argentino.

Otro hecho que acrecentó las expectativas de expandir las temáticas del Mercosur fue la incorporación de problemáticas de seguridad pública como narcotráfico, terrorismo y contrabando. Estos temas comenzaron a ser tratados, desde 1996, en las reuniones de Ministros del Interior del Mercosur. A raíz de ello, en marzo de 1998, se elaboró el Plan de Seguridad para la Triple Frontera y, un mes más tarde, el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional (Mercosur, 1998). En 1999, el Plan de Seguridad Regional sería complementado con un acuerdo específico sobre “delitos económicos y financieros”. Según Miyamoto (2002), la inclusión de estas temáticas respondía más a las preocupaciones argentinas de lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas –producto de la estrecha relación

que mantenía con Estados Unidos, así como de los atentados a la Embajada de Israel (1992) y la Asociación Mutual Israelita Argentina (1994)–, que a las preocupaciones brasileñas, más volcadas hacia el territorio amazónico.

Esta serie de factores llevan a la Argentina a convencerse de que la materialización de un sistema subregional de defensa era algo más factible de lograr que en los años anteriores. Uno de los ejemplos más claros de este renovado esfuerzo fue la promulgación de la “Directiva para la realización del Planeamiento Militar conjunto”, sancionada mediante el Decreto 1116/96. Dicha norma, que establecía una especie de esbozo de política de defensa (Diamint, 2008), mencionaba la posibilidad de desarrollar “un Sistema de Defensa Regional” (República Argentina, 1996).

Sumado a lo anterior, en julio de 1997, mientras aparecían rumores sobre el nombramiento de Argentina como aliado extra Otan, la prensa publicaba que la cartera castrense planeaba proponerle a Brasil un acuerdo de defensa del Mercosur. El proyecto estaba inspirado, justamente, en la Otan, pero no sería concebido como un esquema de seguridad colectiva, sino más bien como un esquema de seguridad integrativa. Según se dio a conocer, los objetivos del acuerdo eran: profundizar el intercambio de información; impulsar de medidas de confianza mutua; adoptar posiciones comunes en los foros internacionales y enfrentar amenazas a la seguridad de la región

("Ante la crisis, el Mercosur ratificó el ajuste", 1997b). Finalmente, la reunión se llevó a cabo en agosto, y si bien no se habló de un acuerdo a nivel Mercosur, sí se formalizaría la creación de un mecanismo bilateral de consulta y coordinación en materia de defensa y seguridad, popularizado luego como "Mecanismo de Itaipava".

Otros indicadores de la voluntad de Argentina de conformar un mecanismo de seguridad en el seno del Mercosur fueron la sanción de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas –que menciona el “probable desarrollo de un sistema de defensa en el marco del Mercosur”){“type”:“bill”}, “uris”:[“<http://www.mendeley.com/documents/?uuid=39bf8bc7-2b00-4b12-8d0f-d47dff9583c>”]}, “mendeley”:{“formattedCitation”:(República Argentina, 1998 –y la publicación del Libro Blanco de la Defensa (República Argentina, 1998 y 1999).

En definitiva, quedaba claro que hacia la segunda parte de la década maduraba la idea de avanzar en la inclusión de la defensa como parte de las temáticas del Mercosur. A ello se sumaba un contexto regional que aparentaba ser más favorable, sobre todo a partir del cambio de gobierno en Brasil y de una serie de iniciativas que reafirman el carácter político del bloque. Este ciclo culminaría en julio de 1998, con la primera manifestación política en materia de defensa: la Declaración

del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y Cooperación.

Menem hizo pública la idea recién asumió la presidencia *pro tempore* del bloque. Según el presidente, el objetivo era desterrar formalmente toda hipótesis de conflicto entre los países que integraban el bloque comercial. “Eso no significa Fuerzas Armadas desarmadas, sino Fuerzas Armadas que comparten sus armas”, aclaraba (“Estudian un acuerdo de defensa”, 1997a). El paquete de medidas impulsadas por el Gobierno argentino para “revitalizar” el organismo regional incluía también avanzar hacia una moneda única convertible y la creación de un pasaporte del Mercosur.

En un comunicado, los presidentes señalaron que la suscripción de la Declaración era un reflejo “del excelente clima existente en materia de seguridad, defensa, amistad y cooperación entre nuestros países” (Mercosur, 1998)¹⁴. En términos generales, la Declaración hacía hincapié en tres aspectos: 1) fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa; 2) avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad; y 3) consolidar los mecanismos de no proliferación de armas nucleares y destrucción masiva.

En este clima de consensos, el Gobierno argentino volvería a plantear

14 En esta cumbre también se rubricó el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en la región.

iniciativas más ambiciosas que una declaración política. Por esos mismos días, se sabía que, durante un Simposio Internacional de Estudios Estratégicos realizado en Buenos Aires, el vicepresidente Carlos Ruckauf afirmaba, ante representantes de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, la necesidad de avanzar hacia la integración militar. Según revelaba Ruckauf, dicha integración debía alcanzarse mediante la creación de una organización militar que constituyera un bloque de defensa común (“Apuesta regional a una defensa común”, 1998).

En vista de la notoria ausencia que tenían los asuntos de defensa tras siete años de haberse firmado el Tratado de Asunción, la Declaración constituía un salto adelante en términos de cooperación en seguridad. No obstante, lo cierto es que, en comparación con la naturaleza de las iniciativas que barajaron anteriormente, el proyecto del Mercosur como zona de paz terminaba siendo una iniciativa bastante más modesta, en tanto era una declaración orientada a enfatizar la inexistencia de hipótesis de conflicto y la necesidad de consolidar las políticas de no proliferación (algo que, en teoría, ya se venía dando). Y si bien esbozaba un llamado a fortalecer los mecanismos institucionales, no preveía –al menos explícitamente– un avance concreto en términos de mayor institucionalidad.

Conclusiones

Las iniciativas que tuvieron como finalidad crear un mecanismo de seguridad

en el Mercosur fueron el tema central de este trabajo. Con ello, buscamos poner en evidencia que incluir los asuntos de defensa en la agenda de cooperación del Mercosur fue un tema que generó debates, discusiones y propuestas concretas desde la propia creación del bloque. También demostramos que la gran mayoría de estas iniciativas tuvieron a la Argentina como autor casi excluyente.

Ahora bien, como parte de estos hallazgos, nos interesa remarcar aquí algunos aspectos particulares. En primer lugar, se logró consignar que las formas, nombres y toponimias a través de las cuales se pensó materializar un instrumento de este tipo fueron variadas y no siempre tuvieron los mismos contenidos. Una Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur, un centro de prevención de conflictos o una Declaración del Mercosur como Zona de Paz fueron solo algunas de las tantas iniciativas que proliferaron por aquellos años.

En segundo lugar, quedó claro que la mayoría de las propuestas esbozadas se basaron en el modelo de seguridad cooperativa y en el modelo de seguridad integrativa. La formación de una alianza militar o algún tipo de mecanismo de seguridad colectiva, por el contrario, no fue considerada como una opción viable.

Tercero, cabe resaltar que en el contenido de muchas de las propuestas se hicieron evidentes los objetivos de la política de seguridad regional de la

Argentina. Así, por ejemplo, el proyecto de articular un centro de prevención de conflictos ayudaría a desactivar las hipótesis de conflicto y a profundizar las políticas de no proliferación y desarme. Todo esto serviría para construir la imagen de una región y un país “confiable”, alejado de las carreras armamentísticas, comprometido con la democracia, el multilateralismo y la cooperación.

Lo trabajado hasta aquí nos lleva a preguntarnos por qué, a pesar de los sucesivos intentos, no se incluyeron los temas de defensa en el Mercosur. Responder esa pregunta en profundidad ameritaría un artículo en sí mismo. Pero, con el fin de aventurar unas conclusiones preliminares, podría decirse que el carácter predominantemente económico del bloque es una variable a tener en cuenta. En algún punto, esta sobrevaloración de la dimensión económica reflejaba la hegemonía que tenían las ideas neoliberales en América del Sur. Ideas que, a fin de cuentas, terminaban por soslayar el lugar que habían tenido otro tipo de agendas –incluida la de seguridad– en los comienzos del proyecto integracionista a mediados de los ochenta.

Sin embargo, también es cierto que la primacía económica no impidió que se incluyeran otras áreas, como educación o medio ambiente, en el esquema del Mercosur. Es evidente, entonces, que la priorización del factor económico no explica, por sí misma, la ausencia de los temas de defensa.

Esto nos lleva a considerar otro factor, mencionado a lo largo del trabajo: la permanente negativa por parte de Brasil. Durante los primeros años de la década, Argentina atribuiría el rechazo brasileño a su cerrada concepción de autonomía y a la suspicacia que le generaban las medidas de fomento de la confianza. Con la llegada de Cardoso y su postura más proclive a los esquemas multilaterales, se generaron nuevas expectativas en la diplomacia argentina. Pero lo cierto es que, aun cuando hubiera mayor predisposición política, un esquema de esta naturaleza resultaba demasiado ambicioso para los parámetros de integración que estaban dispuestos a tolerar las Fuerzas Armadas brasileñas. Dicho de otro modo, la articulación de una instancia regional de seguridad no se amoldaba demasiado a un país que no comulgaba con la idea de la seguridad cooperativa y se mostraba evasivo con todo lo que pudiera implicar un condicionamiento a las prerrogativas nacionales. Para Argentina, que impulsaba un mayor control civil de las Fuerzas Armadas, esto era un problema. Para Brasil, en cambio, la autonomía militar no resultaba un tema de mayor preocupación.

Así mismo, la relación que Argentina mantenía con Estados Unidos desataba desconfianza en el lado brasileño, lo cual potenciaba su reticencia a participar en esquemas colectivos. Otro factor alegado por académicos y funcionarios era que Argentina y Brasil concebían al Mercosur desde distintos ángulos: mientras que para el país austral era un proyecto meramente

comercial, para el segundo era un proyecto político-estratégico. Este último argumento, si bien pudo haber estado presente en las percepciones brasileñas, no deja de ser contradictorio. En primer lugar, porque, como se demostró en este trabajo, Argentina no se limitó a promover aspectos comerciales en el seno del bloque. En segundo lugar, porque como se dijo anteriormente, sería Brasil quien apelaría más de una vez al argumento de que primero era necesario profundizar la integración económica para pensar en una integración en materia de seguridad.

En todo caso, se podría concluir que, más allá de la sobreestimación de lo económico, el problema para Brasil no era tanto de agendas sino, más bien, geopolítico: el país verde amarillo creía que el espacio lógico para la integración debía ser América del Sur y no el Cono Sur o América Latina. No es casual que, a partir de la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en los albores del siglo XXI, el gigante sudamericano comenzara a pergeñar la idea de lo que luego sería el Consejo de Defensa Suramericano.

Referencias

Ante la crisis, el Mercosur ratificó el ajuste. Recuperado (16 de diciembre de 1997b). *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/83269-ante-la-crisis-el-mercosur-ratifico-el-ajuste>

Apuesta regional a una defensa común (Julio 25 de 1998). *La Nación*.

Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/104619-apuesta-regional-a-una-defensa-comun>

Bernal-Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 154-178. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35851210>

Botto, M. (2011). ¿Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur? *Nueva Sociedad*, 32, 17-25.

Bouzas, R. (2001). El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu? *Desarrollo económico*, 41(162), 179-200.

Briceño Ruiz, J. (2006). Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 12, 30-45. Recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3328/3199>

Caetano, G. (2006). Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración. ¿Una nueva oportunidad para "otro" Mercosur? Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

Cienfuegos, M., y Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (eds.), *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur* (pp. 87-136). Madrid: Fundación Cidob.

- Claude, I. L. (1962). *Power and International Relations*. New York: Random House.
- Consejo del Mercado Común. (1998). Decisión CMC nº 5/98. Plan de cooperación y asistencia recíproca para la seguridad regional en el Mercosur. Buenos Aires. Recuperado de http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_1998
- Corigliano, F. (2007). Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006). *Temas y Debates* 13, 199–209.
- Costa Vaz, A. (2001). Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44(1), 43–54. doi: 10.1590/S0034-73292001000100004
- En G. de B. (R) A. G. Herrera (ed.) (1992a). ¿Es viable un sistema colectivo de defensa en el Cono Sur en un contexto de integración regional en marcha? (ed.), *6º Simposio de Estudios Estratégicos. Argentina-Brasil-Uruguay y Paraguay* (pp. 213–255). Buenos Aires.
- En G. de B. de A. C. C. Espínola (ed.) (1992b). Cooperación militar dentro de la integración regional. En G. de B. de A. C. C. Espínola (ed.), *6º Simposio de Estudios Estratégicos. Argentina-Brasil-Uruguay y Paraguay* (pp. 101–122). Buenos Aires.
- Coronel (R) Raymundo Guarino Monteiro (ed.), (1992c). ¿Es viable un sistema colectivo de defensa en el Cono Sur en un contexto de integración regional en marcha? Apreciación de la República Federativa del Brasil. *6º Simposio de Estudios Estratégicos. Argentina-Brasil-Uruguay y Paraguay* (pp. 255–271). Buenos Aires.
- Diamint, R. (2001). Las Agendas de Seguridad: Argentina, el Cono Sur y el Hemisferio. *Colombia Internacional*, (51), 67–86.
- Druetta, G., Tibiletti, L., y Donadio, M. (1992). Los nuevos conceptos sobre seguridad estratégica regional. *SER en el 2000*, 1.
- Evans, G. (1994). Cooperative Security and Intrastate Conflict. *Foreign Policy*, 94, 3-20. doi: 10.2307/1149213
- Flockhart, T. (2014). *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World*. DIIS Reports, Danish Institute for International Studies. Recuperado de https://www.files.ethz.ch/isn/177617/WP2014-01_NATO-partnerships_TFL_web.pdf
- Fontana, A. (1996). *Seguridad cooperativa: tendencias globales y el continente americano* (Documento de Trabajo nº 16). Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- Gardini, G. L. (2007). Who Invented Mercosur? *Diplomacy and statecraft*, 18(4), 805–830. doi: 10.1080/09592290701807267
- Guedes da Costa, T. (1993). Mercosur, seguridad regional y defensa nacional en Brasil. *SER en el 2000*, 4.

- Hirst, M. (1996). *Democracia, seguridad e integración: América Latina en un mundo en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Hurrell, A. (1992). Collective Security and International Order Revisited. *International Relations*, 11(1), 37–55. doi: 10.1177/004711789201100103
- Kupchan, C. A., y Kupchan, C. A. (1991). Concerts, Collective Security, and the Future of Europe. *International Security*, 16(1), 114–161. doi: 10.2307/2539053
- La Nación*. Brasil rechazó un proyecto argentino (20 de marzo de 1991).
- La Nación*. El narcotráfico, prioridad regional (7 de octubre de 1996). Recuperado de www.lanacion.com.ar/171997-el-narcotrafico-prioridad-regional
- La Nación*. Estudian un acuerdo de defensa para los países del Mercosur (15 de julio de 1997a). Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/72830-estudian-un-acuerdo-de-defensa-para-los-paises-del-mercosur>
- López, E. (2007). Sudamérica en el nuevo sistema de seguridad internacional. En J. Bertranou (ed.), *Defensa nacional dimensiones internacionales y regionales : contribuciones al debate* (pp. 105–111). Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones internacionales*, 15, 113–138. Recuperado de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678128/RI_15_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mariano, M. P. (2000). *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Edições Aduaneiras.
- Mercado Común del Sur (1996). *Declaración presidencial sobre dialogo político entre los Estados partes del Mercosur*. 25 de junio. Potrero de Los Funes.
- Mercado Común del Sur (1998). Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile. *XIV Reunión del Consejo Mercado Común*. Ushuaia.
- Ministerio de Defensa (10 de noviembre de 1992). Nota nº1419/92. Secretaría de Asuntos Militares. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Amrec)*, Archivo Digan. Caja nº 86.
- Ministerio de Defensa (1999). *Libro Blanco de la República Argentina*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto (22 de diciembre de 1992). Letra Digan nº 10546/92. Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur y Chile". En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, Archivo Digan, Caja nº 86.
- Miyamoto, S. (2002). O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum? *São Paulo em Perspectiva*, 16(1), 54-62. doi: 10.1590/S0102-88392002000100007

- Moodie, M. (2000). Cooperative Security: Implications for National Security and International Relations. *Cooperative Monitoring Center Occasional Paper*, 14. Recuperado de https://www.sandia.gov/cooperative-monitoring-center/_assets/documents/sand98-050514.pdf
- Orakhelashvili, A. (2011). *Collective Security*. Oxford: Oxford University Press.
- Organización de los Estados Americanos (1992). Cooperación para la seguridad y el desarrollo hemisféricos. Contribuciones regionales a la seguridad global. *AG/RES. 1179 (XXII-O/92)*.
- Peña, F. (1998). El desarrollo institucional del Mercosur. *Comunidad Andina y Mercosur. Desafíos pendientes de la integración en América Latina*, 95-114. Recuperado de: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1998-07-desarrollo-institucional-mercosur>
- República Argentina. Decreto 1116/96. Apruébase la Directiva para la realización del Planeamiento Militar conjunto que será impartida al Estado Mayor Conjunto por el Ministerio de Defensa (1996).
- República Argentina. Ley 24.948. Establécese las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para su reestructuración. Principios fundamentales. Disposiciones generales para la reestructuración. Disposiciones relativas al personal.
- Del equipamiento para la defensa (1998).
- Rojas Aravena, F. (2000). América Latina. Las medidas de confianza mutua y de seguridad regional. Evaluación y perspectivas. *Estudios Internacionales*, 33 (29), 18-32. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/41391630>
- Russell, R. (1995). Políticas exteriores: hacia una política común. En M. Rapoport (ed.), *Argentina y Brasil en el Mercosur. Políticas comunes y alianzas regionales* (pp.34-44). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, R., y Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista Cidob d'afers internacionals*, (104), 157–180.
- Schatzberg, M. G. (1989). Military Intervention and the Myth of Collective Security: The Case of Zaire. *The Journal of Modern African Studies*, 27(2), 315-340. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/160853>
- Thompson, K. W. (1953). Collective Security Reexamined. *American Political Science Review*, 47(03), 753–772.
- Tokatlian, J. G. (2008). La configuración de un problema: el militarismo estadounidense en América del Sur. *Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur*, (153), 18-19.
- Trefler, P. (2015). Medidas de fomento de la confianza y seguridad en el

- ámbito de la Organización de Estados Americanos. *Anuario Latinoamericano–Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 1, 127-141.
- Tussie, D., y Vásquez, P. (2000). Regional Integration and Building Blocks: The Case of Mercosur. En D. Tussie (ed.), *Environment and International Trade Negotiations: Developing Country Stakes* (pp. 187–204). London: Macmillan.
- Ugarte, J. M. (2009). Integración subregional en seguridad pública y defensa, del Mercosur a Unasur. En L. Martínez, L. Peña, y M. Vazquez (eds.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries).
- Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- Varas, A. (1995). La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría. En O. Pellicer (ed.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*. México D.F.: Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Vigevani, T., Oliveira, M. F. de, y Cintra, R. (2003). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, 15(2), 31–61. doi: 10.1590/S0103-20702003000200003
- Wilson, G. (2014). *The United Nations and Collective Security*. New York: Routledge.