



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Facultad de Estudios para Graduados

**Seguridad Internacional y Transición
Democrática. La Experiencia Argentina 1983-
1999**

N° 62

Andrés Fontana

Departamento de Investigaciones

Mayo 2001

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

Para citar este documento:

Fontana, Andrés (2001). Seguridad Internacional y Transición Democrática. La Experiencia Argentina 1983-1999.

Documento de Trabajo N° 62, Universidad de Belgrano. Disponible en la red:

http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/62_fontana.pdf

Indice

INTRODUCCION	5
I. EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION DE LA ARGENTINA	8
I.1 Relaciones cívico-militares y estabilización del marco regional	8
I.2 Continuidad y cambio.	10
II. REPOSICIONAMIENTO INTERNACIONAL DE LA ARGENTINA	12
II. 1 Cambios en el contexto internacional y significado de la seguridad global.	12
II. 2 La estrategia de reposicionamiento externo de la Argentina	15
III. POLITICAS DE SEGURIDAD INTERNACIONAL DE LA ARGENTINA	16
III. 1 Participación en la Guerra del Golfo	16
III. 2 Políticas de no proliferación	17
III. 3 La CONAE y el Plan Espacial Nacional	19
III. 4 Operaciones de mantenimiento de la paz	21
III. 4.1 Profesionalismo, redefinición del rol y relaciones cívico-militares.	22
III. 5 Intercambios con la OTAN.	23
III. 6 Seguridad hemisférica	25
III. 7 La cooperación militar Argentino-Brasileña	28
III. 8 La cooperación militar entre Argentina y Chile	30
III. 9 El Atlántico Sur como zona de paz y seguridad	31
IV. RESULTADOS Y PERSPECTIVAS ESTRATEGICAS	32

Introducción¹

Este trabajo analiza las políticas de la República Argentina en materia de seguridad internacional a lo largo de los años 90. El análisis se enmarca en las tendencias emergentes en el escenario internacional tras el fin de la Guerra Fría, entre las que se destacan el cambio en la naturaleza de las amenazas, un fuerte incremento del costo potencial de las transgresiones internacionales y la difusión de los enfoques de seguridad cooperativa.

El cambio en la naturaleza de las amenazas implica, fundamentalmente, una drástica disminución de las amenazas a la seguridad clásica² y la emergencia de nuevas amenazas y fuentes de riesgo e inestabilidad global.³ Algunos autores han destacado el carácter de estos cambios como una transición desde el predominio de la guerra y la estrategia al predominio de la seguridad y la prevención.⁴ Este constituye un aspecto importante de la política exterior argentina a partir de 1983, que se amplía e institucionaliza en los años noventa.

Junto con el cambio en la naturaleza de las amenazas, el incremento del costo de las transgresiones internacionales constituye otra tendencia importante del escenario emergente. La proliferación de armas de destrucción masiva, las agresiones a otros Estados y las violaciones masivas a los derechos humanos asumen un significado esencialmente distinto a medida que se estructura el mundo post Guerra Fría.⁵ Todos estos son elementos que se incorporan al núcleo esencial de la política exterior argentina a medida que avanza la transición democrática y se producen cambios profundos en el escenario internacional.

Por último, la seguridad cooperativa, como alternativa a los enfoques disuasivos tradicionales, también se manifiesta como tendencia del escenario internacional emergente. En principio, la seguridad cooperativa es un enfoque que surge de la experiencia europea de seguridad durante el tramo final de la Guerra Fría.⁶

¹ Este trabajo presenta resultados parciales de un proyecto de investigación desarrollado originalmente en el Centro de Estudios de Seguridad Internacional del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) en los años 1995-1997. El estudio de las tendencias de cambio en el escenario internacional precedió el análisis de las políticas de la Argentina. Los resultados preliminares de la investigación fueron publicados a través de documentos de trabajo del ISEN: Andrés Fontana, **Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y Oportunidades para el Continente Americano**, DT ISEN # 16, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1996; y Andrés Fontana, **Complejidad de Riesgo e Interdependencia: Tendencias de Cambio en la Seguridad Internacional**, DT ISEN # 24, Buenos Aires, 1997. Posteriormente, otros resultados de la investigación fueron publicados en Andrés Fontana, "Re-Founding Hemispheric Security: The Community of American States in the 1990s and Beyond," **Peace and Security** 1:23 (Jan 2001): 41-60; Andrés Fontana, **Tendencias de Cambio en la Seguridad Hemisférica: Hacia una Comunidad de Estados Democráticos**, DT CEIS, Universidad Católica de Córdoba, Febrero de 2000; Andrés Fontana, "Seguridad Global y Construcción de la Paz Democrática: La Argentina en los años 90," **Revista de Ciencias Sociales**, Universidad Nacional de Quilmes :10 (Diciembre 1999) y en diversas compilaciones. No obstante la diversidad de ámbitos institucionales en que se publicaron resultados del mencionado proyecto, su materialización sólo fue posible gracias al apoyo de las autoridades del Instituto del Servicio Exterior de la Nación y a numerosos funcionarios de la Cancillería Argentina. En particular, debo mencionar y agradecer a quienes en su momento desempeñaban funciones en la Subsecretaría de Política Exterior y en la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. La "política de no atribución" (Chattanooga House rules, de algún modo) impiden mencionar sus nombres aquí y en las demás notas y referencias de este trabajo. Pero esto no afecta el debido reconocimiento ni el hecho de que sus contribuciones se reflejen claramente en este documento. Roberto Russell, Andrew Hurrell, Michael Clarke y otros colegas también han contribuido en forma esencial a esta investigación en diversas etapas de su desarrollo.

² Entiendo por «amenazas de la seguridad clásica» las que provienen de posibles agresiones calculadas, que afectan la soberanía o la integridad territorial de los Estados e implican el empleo, real o potencial, de medios militares para su materialización, para responder a ellas, o para neutralizarlas anticipadamente. Las amenazas emergentes y fuentes de riesgo e inestabilidad constituyen un conjunto heterogéneo de fenómenos, que forman parte de un debate en curso.

³ Ver, entre otros, Stanley Hoffmann, "The Crisis of Liberal Internationalism," **Foreign Policy** (Spring 1995): 159-177; Edward Luttwak, "Toward Post-Heroic Warfare," **Foreign Affairs** 74:3 (May/June 1995): 109-122, y Michael Clarke, "The Shape of Wars to Come," **Foreign Service**, Spring 1996.

⁴ Lawrence Freedman, "International Security: Changing Targets," **Foreign Policy** (Spring 1998): 48-65; Joseph Nye, Jr. "Redefining the National Interest," **Foreign Affairs** 78:4 (July/Aug 1999); y Keith Krause, and Michael C. Williams, "From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies," en Keith Krause, and Michael C. Williams (Eds.), **Critical Security Studies: Concepts and Cases** (Minnesota: UCL Press, 1997) contribuyen a precisar el carácter de esta tendencia.

⁵ Eric de la Maisonrouge, **Incitation a la Réflexion Stratégique** (Paris: Ed. Economica, 1998).

⁶ Con respecto al concepto de "seguridad cooperativa" ver William Perry, John Steinbruner y Ashton Carter, **A New Concept of Cooperative Security** (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992); y Paul Stares y John D. Steinbruner, "Regional and Global Security: The Case for Cooperative Security," en Andrés Fontana (Comp.) **Argentina-OTAN: Perspectivas sobre la Seguridad Global** (Buenos Aires: GEL, 1994). Desarrollo este tema en el Documento de Trabajo ISEN op. cit. **Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y Oportunidades para el Continente Americano**.

Como resultado de esa experiencia, fuertemente influida por los valores de los países occidentales, el enfoque combina elementos propios de la democracia y de los valores vinculados a la paz y la defensa de los derechos humanos. Con el fin de la Guerra Fría, la seguridad cooperativa incorpora también los objetivos de estabilidad regional y reorientación de los recursos destinados a la seguridad nacional, en un escenario cuyos cambios inesperados desconciertan a los establishments de defensa de la mayor parte del mundo.⁷

Si bien la aplicabilidad de este enfoque para el diseño de políticas de seguridad se limita a contextos regionales donde la democracia ya existe como un valor establecido y donde predominan valores y percepciones que permiten a los Estados reconocerse como partícipes de un proyecto en común, la difusión de la seguridad cooperativa ha sido una de las tendencias fundamentales del escenario internacional de la post Guerra Fría. Vencidas las resistencias iniciales de los establishments de defensa y el escepticismo natural de los sectores más identificados con las posiciones realistas, la seguridad cooperativa ha ganado importantes espacios en las agendas regionales de seguridad y, más aun, ha contribuido a la puesta en marcha de procesos de “construcción de comunidad,” como ha ocurrido en el marco del Mercosur.⁸

Mientras estas tendencias son propias del escenario de la post Guerra Fría, a lo largo de los años ochenta la Argentina realiza importantes avances afines a estos cambios y nuevas tendencias. Esta anticipación resulta de la traumática experiencia en el Atlántico Sur, que da lugar al colapso del régimen militar y a un peculiar proceso de transición en el término de apenas dieciocho meses (junio 1982 – diciembre 1983).

En ese marco, durante la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín, el proceso de transición democrática de la Argentina produce, entre otros resultados, el juzgamiento y encarcelamiento de los principales responsables de las violaciones masivas a los derechos humanos cometidas en los años setenta; la redefinición de los vínculos con los países vecinos, y los primeros pasos hacia la integración regional; la firma del Tratado de Paz y Amistad con Chile, en 1984, y de sucesivos protocolos con Brasil en materia de cooperación nuclear y uso de la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos, a partir de 1985.

Sin embargo, las rebeliones militares de 1987, 1988 y 1990, el antecedente de la Guerra de Malvinas y la hiperinflación de 1989-90 colocan a la Argentina en la lista de los países menos confiables, de más alta inestabilidad y de menor atractivo para las inversiones locales y extranjeras. Desde el punto de vista de la seguridad, no obstante sus avances cooperativos en los años ochenta, la Argentina es, en ese entonces, un país de riesgo: posee la capacidad tecnológica para producir, en un plazo relativamente breve, uranio enriquecido—i.e., el necesario para la producción de armas nucleares—y tiene en marcha un proyecto misilístico que contradice las normas internacionales, los preceptos del recientemente creado MTCR y, sobre todo, las sugerencias y recomendaciones de los Estados Unidos.

Bajo la presidencia del Dr. Alfonsín, la postura de la Argentina ante los Estados Unidos continúa la tradición de un país poco significativo en la arena internacional, pero que se ve a sí mismo como una potencia mediana. Como tal, debe hacer valer ese espacio y exhibir los atributos que lo respaldan—e.g., un proyecto nuclear autónomo no sometido a controles internacionales, un proyecto misilístico que desafía los estándares internacionales, vínculos diversificados, en particular con países que cuestionan el predominio de Occidente y, sobre todo, posturas internacionales que cuestionan el rol y el predominio de los Estados Unidos. El costo de este posicionamiento internacional se incrementa dramáticamente con el fin de la Guerra Fría y se hace insostenible para un país con la vulnerabilidad externa que para entonces afecta a al Argentina.

Al concluir la presidencia del Dr. Alfonsín, la Argentina ha entrado en una crisis profunda, que revela la inviabilidad de su modelo vigente—y en estado de crisis—desde hace por lo menos tres décadas. Hacia

⁷ Janne E. Nolan, Ed. **Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century** (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994).

⁸ Recientemente, diversos autores muestran la tendencia a la profundización de los procesos de seguridad cooperativa a través de lo que denominan “construcción de comunidad” en materia de seguridad. Ver, entre otros, Emanuel Adler and Michael Barnett **Security Communities** (UK: Cambridge University Press, 1998); David A. Lake, and Patrick M., Morgan, **Regional Security: Building Security in a New World** (Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1997); Louise Fawcett and Andrew Hurrell, **Regionalism in World Politics** (Oxford, UK: Oxford University Press, 1995) y, en particular, los análisis de Barry Buzan, “Security, the State, the ‘New World Order’ and Beyond,” en Ronnie Lipschutz (Ed.) **On Security** (New York: Columbia University Press, 1996) y Andrew Hurrell, “An Emerging Community in South America?” en el *op.cit.* Emanuel Adler and Michael Barnett **Security Communities**.

fines de los ochenta, la Argentina es un país altamente endeudado, con una economía cerrada, controlada al extremo por el Estado, y un proceso de democratización que se apoya, esencialmente, en la ciudadanía y el consenso popular pero que choca una y otra vez con los condicionamientos que imponen poderes corporativos de origen sindical, empresario, político y militar.

En este marco, la Argentina asume, a principios de los años noventa, un conjunto de compromisos en materia de seguridad global y fortalece los lazos de paz y amistad con sus vecinos a través de políticas y propuestas crecientemente emparentadas con la seguridad cooperativa.⁹

A partir de 1990-91, bajo la presidencia del Dr. Carlos Menem, la Argentina participa en la Guerra del Golfo, toma decisiones clave en materia de no proliferación y se transforma en uno de los principales contribuyentes a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

En el marco de la OEA, promueve la revisión del sistema de seguridad hemisférico, el desmantelamiento de las hipótesis de conflicto y el avance hacia sistemas de defensa institucionalizados, basados en la transparencia y el control civil de las fuerzas armadas.

En el marco subregional, profundiza los acuerdos con Brasil sobre uso de la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos y pone en marcha una estrategia conjunta, con Chile y Brasil, de apoyo a la prohibición global del uso, almacenamiento y producción de armas químicas. En poco tiempo, la construcción de confianza en el campo de la no proliferación da lugar a nuevas iniciativas, ahora en el campo de las fuerzas convencionales.

No obstante la resistencia de los establishments militares de Chile, Brasil y Uruguay, la Argentina promueve medidas de confianza tendientes a cambiar las percepciones recíprocas, desactivar las viejas hipótesis de conflicto y redefinir las políticas de defensa sobre la base de nuevos enfoques. La Argentina insiste en que la democracia y las nuevas condiciones globales permiten a los países de la región abordar enfoques cooperativos en materia de seguridad y examinar su conveniencia y viabilidad. Todo esto da lugar a un proceso de seguridad que cambia sustancialmente el lenguaje, las percepciones y los enfoques en materia de seguridad en la subregión a lo largo de los años noventa.¹⁰

A partir de 1994-95, en busca de institucionalizar las iniciativas en materia de construcción de confianza, la Argentina promueve sistemáticamente el enfoque de seguridad cooperativa ante sus vecinos. Esta política se materializa en acuerdos de seguridad con Chile y Brasil y crecientes intercambios entre las fuerzas armadas, que llegan a incluir ejercicios militares conjuntos con armamento pesado. Hacia fines de la década, la promoción de un espacio subregional de seguridad cooperativa se cristaliza en la *Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz*, adoptada en la XIV Reunión del Consejo del Mercado Común que se realiza en Ushuaia, en julio de 1998. Mediante esta Declaración, la comunidad regional acuerda "fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su progresiva articulación, así como también avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y promover su implementación."¹¹

⁹ Con "seguridad global" me refiero a los mecanismos, compromisos y acciones orientados a evitar la proliferación de armas de destrucción masiva y preservar la paz y la seguridad internacionales. Esto último abarca un continuo desde las operaciones de mantenimiento de la paz hasta las intervenciones de coaliciones ad hoc. Re. las precisiones conceptuales en este terreno, ver, entre otros, los trabajos de John G. Ruggie, "The United Nations: Stuck in a Fog between Peacekeeping and Enforcement," en William H. Lewis, Ed., *Peacekeeping: The Way Ahead?* (Washington, D.C.: National Defense University, 1993); Marrack Goulding, "The Evolution Of United Nations Peace-Keeping," *Cyril Foster Lecture 1993*, Oxford University, 4 March 1993; Jarat Chopra y John Mackinlay, "Second Generation Multinational Operations," *The Washington Quarterly* (Summer 1992): 113-131; y Mats Berdal, *Whither UN Peacekeeping?* *ADELPHI Paper 281* (Londres: International Institute for Strategic Studies, 1993).

¹⁰ Con "proceso de seguridad" me refiero al conjunto de interacciones entre Estados—a través de instituciones públicas y no gubernamentales, civiles y militares—que da lugar a cambios en las percepciones, los enfoques y las prácticas institucionales en materia de seguridad. El proceso de seguridad potencia, en forma acumulativa, la importancia de los enfoques preventivos vis a vis los disuasivos, y promueve relaciones de cooperación entre los Estados. Esto incluye, en diversas instancias, decisiones conjuntas al más alto nivel político. De este modo, a lo largo del tiempo, el proceso de seguridad configura una situación intermedia entre una relación clásica de balance de poder y una situación deseada de seguridad cooperativa. Ver Hal Klepak, "The 'Security Process' in the Western Hemisphere: Implications for Global Security," y Andrés Fontana, "La Seguridad Hemisférica en los Noventa: Hacia una Comunidad de Estados Democráticos," ambos a ser publicado en Andrés Fontana (Comp.), *Perspectivas regionales sobre Seguridad Global*.

¹¹ Mercosur/ CMC/ Acta N° 1/98. XIV Reunión del Consejo del Mercado Común.

¿Qué factores explican este cambio en los enfoques de seguridad de la Argentina, tan significativo y consistente a lo largo del tiempo? ¿Por qué la seguridad global y regional ocupan un lugar tan importante en la política exterior del país a lo largo de los años noventa? ¿Qué impactos y consecuencias duraderas produce este proceso en el marco regional y en los vínculos de la Argentina con los Estados Unidos y, más ampliamente, con la Alianza Occidental?¹² ¿Qué potencialidad no aprovechada dejan estas políticas, particularmente allí donde han sido más exitosas, es decir, en las relaciones con Chile, Brasil y los Estados Unidos y en la redefinición del perfil y la imagen internacional de la Argentina?

La primera sección de este trabajo explora antecedentes, estrechamente ligados a la transición democrática, que permiten una mejor aproximación a estos interrogantes. La segunda sección, centrada en el escenario post-hiperinflacionario y los primeros tramos de la década del noventa, propone algunas líneas de interpretación y posibles respuestas. La tercera sección presenta información pormenorizada sobre las políticas de seguridad internacional de la Argentina llevadas a cabo durante los años noventa. Esta información se presenta ordenada por temas (no cronológicamente), con algunas precisiones de índole conceptual e histórica. Por último, la cuarta sección intenta ofrecer una visión de conjunto de los principales impactos y resultados de ese proceso.

I - El proceso de democratización de la Argentina

I.1 - Relaciones cívico-militares y estabilización del marco regional

Debido a la derrota militar en el Atlántico Sur, la democratización de la Argentina asume características poco habituales. En un período relativamente breve—un lapso de apenas dieciocho meses—tiene lugar el establecimiento de un sistema democrático no condicionado por las prerrogativas que las fuerzas armadas conservan en la mayor parte de los casos tras los regímenes autoritarios.¹³ La transición política de la Argentina carece de las negociaciones y mediaciones que la ciencia política habitualmente destaca para caracterizar estos procesos. En este sentido, más que un proceso de transición, se trata del colapso del régimen autoritario y su reemplazo por un sistema democrático, en condiciones de extrema debilidad de las instituciones militares.¹⁴

El gobierno del presidente Raúl Alfonsín posee un alto grado de autonomía para tomar decisiones en áreas habitualmente reservadas a las instituciones militares o en las que el poder político de las democracias post-autoritarias sólo incursiona sobre la base de un cuidadoso consenso con los militares. Esto explica las drásticas reformas de la estructura político-militar que vincula al Ejecutivo con las Fuerzas Armadas y la supresión de fuentes de autonomía y acceso a recursos por parte de estas instituciones. Poco después de establecido el gobierno democrático, el presidente Raúl Alfonsín suprime el cargo de Comandante en Jefe de cada fuerza, retiene para sí importantes facultades en materia de ascensos, destinos y sanciones disciplinarias y transfiere a la jurisdicción del Ministerio de Defensa las treinta y cuatro fábricas y entidades empresarias militares, el control sobre la programación y ejecución presupuestaria de las Fuerzas Armadas y la autoridad orgánica y funcional sobre la Gendarmería y la Prefectura Naval.

Al mismo tiempo, el gobierno intenta crear un marco regional que favorezca las relaciones pacíficas entre los Estados y no de lugar a situaciones que puedan fortalecer la posición relativa de las instituciones militares en el frente interno. La democracia argentina necesita y, al mismo tiempo, se inclina naturalmente hacia una redefinición de las relaciones con los dos principales vecinos. En el caso de Chile, con quien hacia fines de 1978 la Argentina se encuentra al borde de un conflicto armado, el gobierno del presidente

¹² Con “**Alianza occidental**,” me refiero al grupo de países conformado por los miembros de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) y otros Estados con regímenes democráticos y economías de mercado, alejados del escenario europeo pero cercanos a la asociación política y cultural de países occidentales con lazos importantes en materia de seguridad, como Japón o Australia.

¹³ Ver, Alfred Stepan, **Repensando a los Militares en Política** (Buenos Aires: Sudamericana/Planeta, 1988) y Augusto Varas, **Democracia y Autonomía Institucional de las Fuerzas Armadas**, Documento de Trabajo FLACSO, Santiago de Chile, FLACSO, 1986. En “The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transition”, **Journal of Latin American Studies** 25:2 (May 1993): 283-300, Jorge Zaverucha provee un análisis actualizado de este tema.

¹⁴ Analizo este proceso en Andrés Fontana, “De la Crisis de Malvinas a la Subordinación Condicionada: Conflictos Intramilitares y Transición Política en la Argentina,” publicado en **La Autonomía Militar en América Latina**, (Ed.) Augusto Varas (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1988), pp.33-56.

Raúl Alfonsín avanza muy rápidamente hacia un Tratado de Paz y Amistad, que se apoya en un explícito consenso de la sociedad mediante la consulta popular del 25 de noviembre de 1984.

Con Brasil, los gestos de acercamiento no se hacen esperar y, a partir de 1985, ambos gobiernos firman sucesivas declaraciones conjuntas—Foz de Iguazú, Brasilia, Viedma, e Iperó—y protocolos sobre cuestiones nucleares. Este proceso abre rápidamente el camino a la cooperación económica, con el consecuente fortalecimiento de los vínculos políticos entre ambas democracias aún en vías de su consolidación definitiva.

Las iniciativas de la Argentina tendientes a redefinir las relaciones con los vecinos y desarrollar un marco regional de paz y cooperación se asientan en—y a la vez fortalecen—el surgimiento de un nuevo sistema de relaciones cívico-militares. Este resulta de las reformas de la estructura político-militar mencionadas más arriba y de un profundo cambio en las percepciones y los valores predominantes en las Fuerzas Armadas tras el colapso del régimen autoritario.

La derrota en el Atlántico Sur produce un cambio drástico en las percepciones y los valores predominantes en las instituciones militares. La constatación de un desempeño político y militar más que objetable de la jerarquía de las tres fuerzas, junto con la frustración profesional que produce la derrota, produce una situación de insubordinación y desobediencia estructural en las instituciones militares. La tradición de participación de las Fuerzas Armadas en la política nacional se asimila a las cuestionadas jerarquías del proceso militar y sufre un irreversible desprestigio entre los oficiales de la generación que pasa a dominar la vida interna del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Los mandos intermedios y un sector de los oficiales superiores adoptan una orientación profesionalista y desarrollan un creciente sentido de lealtad al sistema democrático.¹⁵

El desarrollo subsecuente de los valores profesionalistas y de lealtad al sistema democrático en las instituciones militares resulta de la interacción con la sociedad y de su propia dinámica interna. Estos cambios ocurren en el marco conflictivo que generan la condena política y social y la revisión judicial de la represión ilegal ejercida bajo el régimen militar. Esto genera tensiones y potencia el peso de sectores propensos a cuestionar al poder constitucional y promover la repolitización de las Fuerzas Armadas. Pero, justamente, la confrontación con una sociedad que cuestiona a las instituciones militares y las diferencias internas que esto tiende a catalizar contribuyen decisivamente al proceso de cambio interno. En ese proceso, predominan el consenso profesionalista y la vocación por la pertenencia plena de las Fuerzas Armadas al sistema institucional democrático. Esto incide decisivamente en el fracaso de los intentos del sector denominado “Carapintada” de restablecer la politización del Ejército y su presencia como factor de presión en la política nacional.

Las tres fuerzas armadas producen cambios importantes en sus políticas hacia la sociedad. Otorgan creciente importancia a la apertura y la integración con la sociedad civil y a la actualización de sus doctrinas y políticas de educación. Crecientemente, los miembros de la nueva generación de jefes y oficiales superiores se vuelcan a lograr la reincorporación de las Fuerzas Armadas a la comunidad nacional, en el marco del sistema democrático. El comportamiento institucional de las Fuerzas Armadas a lo largo de la transición constata esta apreciación.¹⁶

¹⁵ Las referencias a cambios en las percepciones y pautas de comportamiento institucional de las Fuerzas Armadas de la Argentina se basan en la investigación llevada a cabo en la **Fundación Simón Rodríguez**, en 1992-1993, con el auspicio del **International Development Research Centre**, de Canadá, y entrevistas con militares de distinto rango realizadas en los años 1995-96. Ver Andrés Fontana, **Percepciones Militares del Rol de las Fuerzas Armadas en Argentina**, Serie Cuadernos Simón Rodríguez nro. 27 (Buenos Aires: Biblos, 1993).

¹⁶ Las constataciones más recientes sobre este tema se reflejan en “The Military and the Argentine Transition(s): Redefining the Role of the Armed Forces,” presentado en The Wilton Park Conference, in association with The Commonwealth Parliamentary Association, Febrero 13 1996, y en St. Antony’s College, University of Oxford, Febrero 28 1996. Previamente, he analizado estos temas en: “Relaciones Cívico-Militares y Agenda de Seguridad en América Latina,” en Adalberto Rodríguez Giavarini, Ed., **La Situación Internacional: Opciones para la Argentina** (Buenos Aires: GEL, Grupo Editor Latinoamericano, 1993); **La política militar en un contexto de transición: Argentina 1983-1989**, Documento de Trabajo CEDES nro. 34, Buenos Aires, 1990, presentado en la conferencia Transición a la Democracia en Argentina, Yale University, New Haven, Marzo de 1990; y **Notas sobre Relaciones Cívico-Militares**, Serie Cuadernos Simón Rodríguez nro. 10 (Buenos Aires: Editorial Biblos, 1987).

La lealtad al sistema democrático de la nueva generación de oficiales se evidencia ante las sucesivas rebeliones del grupo Carapintada. Salvo en su primera manifestación, de abril de 1987—cuya eficacia se limita a la expresión de solidaridad corporativa con los oficiales de rango intermedio—las rebeliones del grupo Carapintada no convocan adhesiones significativas en el cuerpo de oficiales. En realidad, son reprimidas militarmente por las Fuerzas Armadas, en enero de 1988 y diciembre de 1990.

El restablecimiento de la disciplina y la subordinación a la estructura jerárquica también se refleja en la adaptación de los militares a sucesivas y muy severas restricciones presupuestarias y a cambios sustanciales en la educación militar y en la definición del rol de las Fuerzas Armadas en los contextos local (supresión de funciones vinculadas a la seguridad interior), regional (promoción de la cooperación y la construcción de confianza, abandono del enfoque de balance de poder) y global (inclusión de nuevos roles, vinculados a la seguridad internacional). En todos estos planos y circunstancias, las Fuerzas Armadas evidencian un alto grado de profesionalismo militar.¹⁷

En consecuencia, las Fuerzas Armadas constituyen un activo fundamental del proceso de democratización de la Argentina y estabilización del marco regional. Esto favorece la viabilidad y el éxito de las políticas iniciadas en los años noventa. Las Fuerzas Armadas constituyen una herramienta efectiva de la política de acercamiento a Occidente y de estrecha vinculación con los Estados Unidos.¹⁸

I.2 - Continuidad y cambio

Los cambios en la política de defensa introducidos por el presidente Alfonsín y las políticas innovadoras en materia de seguridad internacional y no proliferación desarrolladas por el presidente Menem reflejan un conjunto de valores de la sociedad que se manifiestan en forma continua a través de ambas administraciones, en un contexto de profundos cambios en el contexto internacional.¹⁹ A partir del retorno a la vida constitucional, las políticas exterior y de defensa reflejan, en forma creciente, consensos básicos generados en la sociedad, que se desarrollan a lo largo del período 1983-1999.

El proceso de democratización y la inserción en un nuevo contexto internacional plantean la necesidad de *reconceptualizar* el rol de las Fuerzas Armadas. La Ley de Defensa Nacional de 1988 y la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998 reflejan consensos importantes logrados por las dos principales fuerzas políticas de la Argentina. Tanto por sus contenidos cuanto por la forma en que se arriba a su formulación y aprobación, ambas leyes constituyen elementos significativos de continuidad entre ambas administraciones. Asimismo, el ejercicio de la autoridad política sobre los servicios de inteligencia, la determinación de mantener a las Fuerzas Armadas al margen de la seguridad interna y, más ampliamente, de la política nacional, son aspectos importantes de continuidad entre ambas administraciones.²⁰

En este sentido, “continuidad” no se refiere a similitudes sino a la presencia de elementos que explican el proceso de formación de política en uno y otro caso—por ejemplo, la adhesión de la sociedad a los valores de la democracia o la importancia de consensos básicos como un componente significativo de la política exterior. En algunos casos—por ejemplo, la relación con Chile y Brasil, la conformación del Mercosur, o el respaldo a objetivos de paz y estabilidad en Centroamérica—los elementos de continuidad en el sentido enunciado significan **además** que las políticas en cuestión conformen una unidad a lo largo de ambas administraciones, no obstante las diferencias y puntos de inflexión en la política exterior y en el contexto internacional.²¹

¹⁷ Es decir, la combinación de excelencia profesional, subordinación al poder político, lealtad al sistema democrático y desarrollo de valores afines a este sistema en la cultura institucional interna. xx

¹⁸ Entrevistas con jefes y oficiales superiores hacia fines de los años noventa muestran que en la etapa avanzada del proceso de cambio institucional de las Fuerzas Armadas, los oficiales de la nueva generación ven en el profesionalismo una herramienta decisiva para la integración plena de la región al mundo desarrollado.

¹⁹ Roberto Russell muestra que, a pesar de las destacables diferencias en los perfiles de la política exterior de los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem, es posible identificar “ejes estructurantes” de la política exterior argentina a lo largo de ambas administraciones. Los mismos implican la presencia de continuidades importantes a lo largo de ambos períodos. Ver Roberto Russell, “Los ejes estructurantes de la política exterior,” *América Latina Internacional* 1:2 (Otoño-Invierno 1994).

²⁰ La tendencia a formular políticas de estado en torno de estos temas, acentuada hacia fines de los años 90, es manifestación del mismo proceso.

²¹ En este sentido, las observaciones de Roberto Russell en el *op.cit.* “Los ejes estructurantes de la política exterior,” resultan particularmente interesantes. Russell muestra que, a pesar de las destacables diferencias en los perfiles de la política exterior de los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem, es posible identificar “ejes estructurantes” de la política exterior argentina a lo largo de ambas administraciones que implican la presencia de continuidades importantes a lo largo de ambos períodos.

De este modo, si bien algunas de las políticas que pone en marcha el presidente Carlos Menem carecen de precedentes—por ejemplo, la participación en la Guerra del Golfo o el desmantelamiento del proyecto Cóndor II—otras están estrechamente emparentadas con iniciativas del gobierno del presidente Raúl Alfonsín. Por ejemplo, el desarrollo de una política nuclear común con Brasil con fines exclusivamente pacíficos, se inicia a mediados de los años ochenta con las sucesivas declaraciones que firman los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney. Con Chile, la Argentina firma del Tratado de Paz y Amistad en 1984. A partir de entonces, la política destinada a desactivar las hipótesis de conflicto con los países vecinos se proyecta en forma ininterrumpida sobre los años noventa—uno de los pasos fundamentales de la política exterior del presidente Carlos Menem es la resolución de los 24 conflictos limítrofes pendientes entre ambos países—y da lugar a un gradual pero firme progreso en el campo de la integración regional.

Asimismo, el carácter de política de estado que asume el Mercosur a medida que avanza la década constituye una evidencia de primera importancia tanto de la continuidad de determinadas políticas a lo largo de ambas administraciones cuanto de la existencia de un consenso de la sociedad subyacente a esas políticas. Asimismo, la Argentina participa en misiones de paz de las Naciones Unidas hacia fines de la década pasada,²² luego de un largo período de abstención, y ofrece un firme apoyo al proceso de paz centroamericano.

Pero, tal vez, el caso más llamativo de continuidad sea el vinculado al llamado Proyecto Cóndor II, no obstante su fuerte valor simbólico en la confrontación política acerca del interés nacional de la Argentina en este terreno. En mayo de 1991, el presidente Carlos Menem dispone, mediante el decreto nro. 1995, la suspensión y el desmantelamiento del Proyecto Cóndor II y ordena la creación de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) destinada, bajo conducción civil, al diseño y ejecución de proyectos en materia espacial, con objetivos exclusivamente pacíficos.

La interrupción del proyecto Cóndor II y la creación de la CONAE han dado lugar a un extenso debate académico y político. En el mismo, las decisiones del presidente Menem han sido siempre interpretadas como una ruptura o un punto de inflexión *vis a vis* las políticas seguidas por el presidente Alfonsín.

Sin embargo, tales decisiones significan fundamentalmente un paso más en el traspaso de funciones, y de capacidad de decisión política, desde el ámbito militar hacia el civil. El proceso de fortalecimiento y expansión de las facultades y capacidades de control del poder político—lo que Alfred Stepan llama *civilian empowerment*, como aspecto fundamental de los procesos de transición post autoritaria y construcción de un marco institucional democrático²³—se inicia en la Argentina con un conjunto de decisiones del presidente Alfonsín, que han sido reseñadas más arriba. Desde esa perspectiva, la cancelación del proyecto Cóndor II y la creación de la CONAE, aparecen como un elemento de continuidad del proceso de transición y consolidación de las instituciones democráticas en la Argentina.

La cancelación del proyecto Cóndor II es, además, congruente con la política de distensión política y militar del marco regional y acercamiento a los países vecinos, Brasil y Chile en el lugar más destacado. El proyecto Cóndor II es un factor desestabilizante del marco regional y motivo de celos internacionales contra la Argentina. Constituye en ese momento un riesgo para la seguridad nacional por las percepciones que genera en los establishments políticos y militares de los países vecinos y del Reino Unido. Es, además, un elemento negativo para la imagen internacional de la Argentina y un costo creciente para el país en la relación con los Estados Unidos y la Alianza Occidental en un momento de cambio del sistema internacional que implica, entre otros aspectos, un incremento exponencial del costo de las transgresiones en materia de proliferación nuclear y misilística.

En ese marco, la importancia de la proliferación misilística no es poco significativa, en particular para un país que pocos años antes ha estado al borde de una guerra con Chile y ha entrado en guerra con el Reino Unido y ha desarrollado capacidades avanzadas en materia de uso de la energía nuclear. Las políticas que la Argentina pone en práctica en los años siguientes no sólo dan lugar al desarrollo de proyectos en los campos nuclear y espacial con fines pacíficos de particular importancia para los intereses económicos y estratégicos del país, sino también conducen a su incorporación a los clubes internacionales de tecnologías avanzadas.

²² Por ejemplo, en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola primera fase [UNAVEM I], creada para verificar el retiro de las tropas cubanas en el marco del proceso de independencia de este país, la Argentina participa a partir de 1988.

²³ Alfred Stepan, **Repensando a los Militares en Política**, op.cit.

Desde esta perspectiva, la decisión de poner fin al proyecto Cóndor II no sólo constituye un elemento de continuidad sino también—y sobre todo—de acertada adecuación de las políticas de seguridad de la Argentina al nuevo contexto internacional. Este criterio, curiosamente, es el que menos se ha discutido en el ámbito de la defensa nacional no obstante su relevancia con respecto a la seguridad nacional en el marco regional y a la defensa del interés nacional en el marco global.²⁴

El reencuentro de la sociedad argentina con sus valores y la reconstrucción de su identidad democrática tras el fin del autoritarismo que domina la vida política del país a lo largo de décadas resultan decisivos para este argumento, que sostiene la existencia de una sustancial continuidad entre, por una parte, el enfoque cooperativo que el presidente Raúl Alfonsín adopta en la vinculación con los países vecinos y los compromisos que asume en respaldo del proceso de paz centroamericano y, por otra parte, los compromisos en materia de defensa de la paz y la seguridad internacionales y el respeto universal de los derechos humanos que el presidente Carlos Menem establece como aspecto fundamental de la política exterior argentina en los años noventa.

II - Reposicionamiento internacional de la Argentina

II.1 - Cambios en el contexto internacional y significado de la seguridad global

El contexto emergente en los inicios de los años noventa produce un generalizado desconcierto en el campo internacional con respecto al rol de las Fuerzas Armadas y exige esfuerzos sistemáticos de readaptación. La reorientación de los objetivos de las políticas de defensa y seguridad internacional constituye un imperativo estratégico de la post Guerra Fría y las democracias avanzadas asumen este desafío en forma sistemática.²⁵

Las preocupaciones estratégicas por la readaptación de las fuerzas armadas se vinculan tanto a la reducción de los niveles de alistamiento, efectivos, equipos y fuerzas nucleares que implica el fin de la Guerra Fría cuanto a la emergencia de nuevas situaciones de crisis y perfiles de amenaza. Estas preocupaciones estratégicas—aún vigentes al final de los noventa—y sus implicancias con respecto al rol de las instituciones militares se refleja en los documentos oficiales de diversos países con respecto a sus políticas de defensa y seguridad internacional.²⁶ Crecientemente, las nuevas preocupaciones estratégicas se vinculan a la emergencia de nuevos desafíos, en su mayor parte intra-estatales y transnacionales.²⁷

En el nuevo escenario, la seguridad global se transforma rápidamente en una prioridad estratégica para los Estados Unidos. Diversos pronunciamientos reflejan esa preocupación. La declaración emitida tras la reunión cumbre del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 31 de enero de 1992 hace hincapié en la proliferación de armas de destrucción masiva como una de las principales amenazas a la paz y la

²⁴ El proyecto Cóndor II ha sido un tema recurrente en las entrevistas con oficiales de las Fuerzas Armadas. Las mismas revelan que las opiniones acerca del proyecto Cóndor II son variadas y en algunos casos enfáticamente críticas. Pero lo que resulta más llamativo es que prácticamente la totalidad de quienes defienden el proyecto y por lo tanto cuestionan la medida que puso fin al mismo centran su argumentación no en la importancia del proyecto Cóndor II para la defensa nacional sino en consideraciones vinculadas a una supuesta competencia desleal, liderada principalmente por los Estados Unidos, destinada a mantener el monopolio de los desarrollos tecnológicos en manos del “norte desarrollado” en detrimento de los países periféricos.

²⁵ **Sucesivos documentos de la OTAN, en particular, la Declaración de Londres, de Junio de 1990, y la Declaración de Roma, de Noviembre de 1991, que contiene la primera versión del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, constituyen fuentes valiosas para apreciar tales esfuerzos de readaptación.**

²⁶ **Ver, por ejemplo, Alemania, White Paper, Federal Ministry of Defence, 1994; Australia, Defence White Paper - Defending Australia, 1994; Canada, Defence White Paper, 1994; Estados Unidos, Annual Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress, Department of Defense, 1995; Francia, Livre Blanc sur la Defence, 1994; Reino Unido, Statement on the Defence Estimates, 1994.**

²⁷ **Para un análisis de las implicancias de las amenazas emergentes con respecto a las instituciones militares, ver, entre otros, los trabajos de Michael Clarke, “The Shape of Wars to Come”. Foreign Service, Spring 1996; Edward Luttwak, “Toward Post-Heroic Warfare” Foreign Affairs 74:3 (May/June 1995): 109-122; Gareth Evans, “Cooperative Security and Intrastate Conflict.” Foreign Policy 96 (Fall 1994): 3-20; Eliot A. Cohen. “A Revolution in Warfare.” Foreign Affairs 75:2 (Mar-Apr 1996) y Phillip Wilcox Jr., “The Western Alliance and the Challenge of Combating Terrorism”. Terrorism and Political Violence 9:4 (Winter 1997): 1-7.**

seguridad internacionales.²⁸ Poco antes, durante la reunión cumbre de Roma de noviembre de 1991, ocasión en que la OTAN formula por primera vez su Nuevo Concepto Estratégico, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización del Tratado de Atlántico Norte definen la proliferación de armas de destrucción masiva y misiles balísticos como el problema fundamental de esta etapa.

En septiembre de 1993, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente William Clinton sostiene: One of our most urgent priorities must be attacking the proliferation of weapons of mass destruction, whether they are nuclear, chemical, or biological; and ballistic missiles that can rain them down on populations hundreds of miles away... If we do not stem the proliferation of the world's deadliest weapons, no democracy can feel secure. Asimismo, en un discurso ante la Academia Nacional de Ciencias, el 7 de diciembre de 1993, el entonces Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Les Aspin, afirma: Of these dangers, the one that most urgently and directly threatens America's interests abroad is the new nuclear danger. (...) The new nuclear danger we face is perhaps a handful of nuclear devices in the hands of rogue states or even terrorist groups. The engine of this new danger is proliferation.²⁹

Un informe del Departamento de Estado de 1993 indica que la no proliferación se ha ubicado en un lugar de máxima prioridad en la política exterior del presidente Clinton. El documento destaca el compromiso asumido por el Presidente al respecto y cita un discurso de fines de ese año, en el que Clinton sostiene: "If proliferation of the proliferation of weapons of mass destruction, including nuclear, chemical, biological, ballistic missiles and advanced conventional weapons is not stemmed, no democracy can feel secure" y llama a un "global engagement to end weapons proliferation.

En 1993 los Estados Unidos promueven la adhesión universal al Tratado de No Proliferación y la extensión indefinida del mismo, tema que según las previsiones del Tratado debe ser revisado en 1995. Simultáneamente, los Estados Unidos promueven la firma del tratado de prohibición completa de ensayos nucleares (CTBT).³⁰ Asimismo, los esfuerzos por fortalecer el sistema de salvaguardias del OIEA y dotar a este organismo con mayores poderes intrusivos constituyen otra manifestación importante de la prioridad estratégica que la no proliferación de armas de destrucción masiva significa para los Estados en los inicios de la post Guerra Fría.

Tal significación de la no proliferación en las prioridades de los Estados Unidos se debe a diversos factores convergentes en el escenario internacional de inicio de los noventa. La probabilidad de que "Estados no confiables" (*rogue states*) o actores como el terrorismo internacional o los ejércitos privados de organizaciones criminales accedan a tecnologías sensibles ha aumentado. La literatura refleja que, con cierta frecuencia, los servicios de inteligencia occidentales detectan grupos terroristas que intentan acceder a la posesión de armas de destrucción masiva.³¹ La disolución de la Unión Soviética ha dado lugar al riesgo de que Estados poseedores de *know how* y tecnologías sensibles, afectados por severas crisis económicas y desarticulados en su capacidad de control por el crecimiento inusitado de las organizaciones delictivas, intenten obtener beneficios económicos o políticos a través de la venta de armas de destrucción masiva, sus vectores o la tecnología a ellos vinculada.

²⁸ Cabe subrayar que esa fue la primera vez en su historia que el Consejo de Seguridad se reunió a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. Hasta entonces, el máximo nivel de representación alcanzado en el Consejo de Seguridad, en contadas ocasiones, había sido el de Ministros de Relaciones Exteriores. Ver, Santiago Torres Bernárdez, "Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en Manuel Pérez González et. al., **Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo: Estudios en Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco**, . (Madrid: Editorial Tecnos, 1992).

²⁹ Ver, además, Brad Roberts "From Nonproliferation to Antiproliferation," **International Security** 18:1 (Summer 1993): 139-173 y John M. Deutch, "The New Nuclear Threat," **Foreign Affairs** 71:4 (Fall 1992): 120-134.

³⁰ Las negociaciones para un Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) promovidas por los Estados Unidos se iniciaron en enero de 1994 en el marco de la Conferencia de Desarme, con sede en Ginebra.

Seis años más tarde, en octubre de 1999, el Senado norteamericano ha rechazado la ratificación de este tratado.

³¹ Ver, por ejemplo el matizado análisis de Walter Laqueur, "Postmodern Terrorism. New Rules for an old game," **Foreign Affairs** (Sept./Oct. 1996). Phillip Wilcox Jr., en "The Western Alliance and the Challenge of Combating Terrorism," **Terrorism and Political Violence** 9:4 (Winter 1997): 1-7, examina los motivos por los que, en la Posguerra Fría el terrorismo se transforma en una de las prioridades más altas en la política exterior de los miembros de la OTAN y poco después constituye también una preocupación creciente para los gobiernos en otros continentes.

Los avances, las simplificaciones y la difusión de tales tecnologías relativizan la eficacia de los controles y la expansión del comercio internacional favorece las transferencias de tecnologías de uso dual, aumentando su difusión y las dificultades para detectar y prevenir su posible empleo para el desarrollo de armas de destrucción masiva y sus vectores. A esto se agrega que los actores involucrados—*rogue states*, grupos terroristas—difieren de los poderes nucleares de la Guerra Fría en que no pueden ser disuadidos mediante represalias.³²

Por su parte, la inestabilidad de las transiciones a la democracia en Europa Central y Oriental y la posible emergencia de conflictos locales y regionales de diversa índole constituye, desde principios de la década, un motivo central de preocupación para los Estados Unidos y para la Alianza Occidental, como se refleja en diversos documentos producidos por la OTAN y las Naciones Unidas, a partir de 1990.³³ Esta visión no descarta el eventual resurgimiento de un conflicto global, pero esto asume un grado muy bajo de probabilidad en el corto y mediano plazo. Todo este panorama conforma el nuevo núcleo de preocupaciones de los Estados Unidos y la Alianza Occidental.

Según el **Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress** de los Estados Unidos, de marzo de 1996, las principales amenazas a los intereses de los Estados Unidos, sus aliados y sus amigos pueden provenir de un conjunto variado de fuentes, que incluyen "...intentos por parte de poderes regionales hostiles a los intereses de los Estados Unidos de ganar hegemonía en sus regiones a través de la agresión o la intimidación; conflictos internos entre grupos étnicos, nacionales, religiosos, o tribales que amenazan vidas inocentes de civiles, fuerzan migraciones masivas, y socavan la estabilidad y el orden internacional; amenazas provenientes de adversarios potenciales, que intentan adquirir o emplear armas nucleares, químicas, o biológicas y sus medios de lanzamiento [misiles]; amenazas a la democracia y el proceso de reformas en la ex-Unión Soviética, Europa Central y Oriental, y en otros lugares; la subversión y el crimen que afectan y socavan a gobiernos amigos; el terrorismo; (...) el tráfico ilegal de drogas y el crimen internacional.

Este conjunto variado de amenazas que informan la estrategia de defensa de los Estados Unidos, contrasta con las fuentes de amenazas a la seguridad del mundo en el periodo de la Guerra Fría, como se refleja en el Cuadro I. En ese marco, los compromisos en materia de seguridad global y las contribuciones al diseño de una arquitectura de seguridad cooperativa en el ámbito regional constituyen elementos de la política exterior particularmente valorados por los Estados Unidos. Constituyen por lo tanto un instrumento efectivo para respaldar el propósito de entablar una alianza que, desde la perspectiva de la potencia hegemónica, carece de objetivos claros y tiene escasa credibilidad.³⁴ Los compromisos en materia de seguridad—sobre todo cuando se materializan a través del empleo de las instituciones militares—son capaces de revertir tales resistencias. Constituyen un elemento de poderoso valor simbólico, que afecta en forma inmediata y duradera las percepciones de los actores.

³² Ver el **Nuevo Concepto Estratégico** definido por la OTAN en la declaración correspondiente a la reunión cumbre de Roma de noviembre de 1991. La misma caracterización se refleja en los documentos del Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council) y del Ministerio de Defensa de los Estados Unidos y es retomada en la definición del **Concepto Estratégico de la OTAN** formulada en Washington en Abril de 1999. Walter Laqueur, en el *op.cit.* "Postmodern Terrorism. New Rules for an old game," analiza este aspecto del comportamiento de los grupos terroristas en el escenario de la Posguerra Fría.

³³ La propuesta **Asociación para la Paz** (Partnership for Peace) formulada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN en la Cumbre de Bruselas de enero de 1994, que completa el ciclo de transformaciones de la Alianza como instrumento de estabilidad en el escenario europeo de la Posguerra Fría, y amplía los canales de cooperación para la paz con los ex-Miembros del Pacto de Varsovia, es uno de los documentos de la Posguerra Fría que mejor explicita y condensa este conjunto de criterios. Asimismo, ver el documento del Secretario General de las Naciones Unidas, **An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping**, Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992," (A/47/277, S/2411, 17/6/92); y el documento precedente del Consejo de Seguridad, que analiza Santiago Torres Bernárdez en "Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales," *op.cit.* Ver asimismo las consideraciones de Anthony Lake, uno de los principales asesores en materia de seguridad de la Administración Clinton, en "Confronting Backlash States" **Foreign Affairs** 73:2 (Mar-Abr 1994): 45-55.

³⁴ Ver, Michael Clarke, "Forces of Change in European Security," Center for Defense Studies, King's College, *op.cit.* En relación a las variables que intervienen en la conformación y perdurabilidad de las alianzas, Stephen Walt ha realizado una contribución ya clásica en **The Origins of Alliances** (Ithaca: Cornell University Press, 1987), actualizada en un trabajo reciente, "Why Alliances Endure or Collapse," **Survival** 39:1 (Spring 1997): 156-179.

II.2 - La estrategia de reposicionamiento externo de la Argentina

La eficacia de los compromisos en materia de seguridad global para estrechar vínculos con los Estados Unidos en el escenario post Guerra Fría y su relación con el interés nacional de la Argentina se hacen rápidamente visibles para los principales *decision makers* argentinos.³⁵ No es posible saber en qué medida esto es una apreciación *ex ante* o una constatación posterior al despliegue de las decisiones del gobierno. Pero, lo fundamental es la capacidad de los compromisos en materia de seguridad global para contribuir a una rápida redefinición de las relaciones con Occidente.

Como vimos, los compromisos con la seguridad global asumen un particular significado para los Estados Unidos en el contexto de la post Guerra Fría. Esto se debe no sólo a sus responsabilidades sino también a las dificultades que la potencia hegemónica enfrenta, en forma creciente, para lograr que sus aliados tradicionales la acompañen en el cumplimiento de objetivos alejados del escenario europeo o desvinculados de las preocupaciones estratégicas de la OTAN.³⁶

CUADRO I

AMENAZAS GUERRA FRÍA Y POST GUERRA FRÍA EN LA VISION DE LOS ESTADOS UNIDOS

GUERRA FRÍA	POST GUERRA FRÍA
Ataque masivo con fuerzas nucleares (holocausto)	Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM). Armas nucleares en las manos de "rogue nations"—o grupos terroristas a menudo protegidos y usados por esos Estados. Estos actores difieren de los poderes nucleares durante la Guerra Fría, dado que no pueden ser disuadidos mediante represalias.
Ataque masivo de fuerzas del Pacto de Varsovia.	Inestabilidad en Europa Central y Oriental, proveniente de las transiciones a la democracia y la economía de mercado; inestabilidad, conducente a amenazas a aliados y/o intereses vitales de los Estados Unidos; resurgimiento de regímenes totalitarios, hostiles a Occidente.
Empleo de Naciones del Tercer Mundo por parte de la Unión Soviética como medio indirecto de la confrontación Este-Oeste.	Conflictos regionales de diversa índole [religiosa; étnica, etc.]; éstos no amenazan la supervivencia de los Estados Unidos pero pueden amenazar a sus aliados e intereses vitales de los Estados Unidos, en particular si los agresores poseen ADM.
Conflicto global.	Posible resurgimiento de un conflicto global.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos tomados del *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*, Marzo 1996.

La apreciación del rol preponderante de los Estados Unidos en la post Guerra Fría y de sus preocupaciones estratégicas en materia de seguridad global es parte de la evaluación del escenario internacional formulada por altos funcionarios de la Cancillería argentina a principios de la década. Más aun, la Cancillería se interesa explícitamente en el debate acerca de un "nuevo orden internacional" y sus implicancias para la política exterior.³⁷ Sin embargo, las decisiones que ponen en marcha las iniciativas en materia de seguridad

³⁵ Las referencias al interés nacional de la Argentina se basan en documentos no confidenciales de la Cancillería, producidos con cierta periodicidad. En relación a las bases empíricas de la apreciación de las percepciones de los *decision makers* argentinos y norteamericanos, la investigación de campo ha incluido, en sus diversos tramos, entrevistas con funcionarios y especialistas norteamericanos, británicos, canadienses y del staff de la Organización del Tratado del Atlántico Norte; entrevistas y reuniones de trabajo con funcionarios de la Cancillería argentina, y con oficiales en actividad y retirados de las Fuerzas Armadas de la Argentina.

³⁶ En un reciente análisis de la seguridad europea, Mike Clarke destaca la importancia que tiene—desde la perspectiva norteamericana—que los aliados "acompañen" a los Estados Unidos en sus responsabilidades globales. Clarke sugiere incluso un cierto *quid pro quo* en relación al compromiso de los Estados Unidos con la seguridad europea. Michael Clarke, "Forces of Change in European Security," Center for Defense Studies, King's College, London, March 1999. Ver, asimismo, Samuel Huntington, "The Lonely Superpower." *Foreign Affairs* 78:2 (March/April 1999).

³⁷ En efecto, la Cancillería promueve sucesivos debates académico-políticos, entre los que se destaca el seminario coordinado por Roberto Russell en FLACSO, en 1991, que da lugar al libro **La política exterior argentina en el nuevo orden mundial**, Roberto Russell (Ed.) (Buenos Aires: GEL, 1992).

global y regional no surgen de una creencia naive en la emergencia de un nuevo orden internacional sino de una estrategia que atribuye a los Estados Unidos un rol decisivo en el nuevo escenario y apuesta decididamente a un estrechamiento de los vínculos con ese país. Esto implica, naturalmente, un cambio sustancial en el posicionamiento externo de la Argentina.

Muy rápidamente, los funcionarios del gobierno argentino constatan que los compromisos en materia de seguridad global constituyen una herramienta eficaz para avanzar hacia tales objetivos. La participación en la Guerra del Golfo es la acción decisiva que lleva a cabo la Argentina a principios de la década. La participación en la coalición *ad hoc* liderada por los Estados Unidos, según la resolución nro. 678 del Consejo de Seguridad del 29 de noviembre de 1990, produce un punto de inflexión en la imagen internacional de la Argentina. Esta es una constatación empírica de la investigación de campo en que se basa este análisis. Aún hoy es frecuente que cualquier conversación con funcionarios o especialistas norteamericanos o europeos incluya alguna mención del impacto político que la participación de la Argentina en la Guerra del Golfo ha producido en los círculos gubernamentales y la opinión pública del país respectivo.³⁸

Por otra parte, la respuesta que la Argentina produce a través de sus iniciativas en materia de seguridad global y regional es eficaz con respecto a la readaptación y el empleo sistemático de las Fuerzas Armadas acorde con los desafíos y oportunidades del contexto emergente.³⁹ La investigación de campo revela que tanto funcionarios de la Cancillería argentina cuanto miembros de las jerarquías de las Fuerzas Armadas ven en las políticas de seguridad internacional un instrumento efectivo para fortalecer la imagen local e internacional las instituciones militares y recomponer sus vínculos con sus contrapartes de las democracias occidentales.⁴⁰ La investigación indica que existe un propósito deliberado de expandir el rol de las Fuerzas Armadas en un área compatible con su fortalecimiento profesional. Si bien ese no es objetivo central de la política de seguridad global, tampoco está alejado del *core* de la concepción democrática que las orienta. En cierto sentido, los noventa son una década de refundación de las Fuerzas Armadas argentinas.

III - Políticas de seguridad internacional de la Argentina

III.1 Participación en la Guerra del Golfo

En agosto de 1990, ante la solicitud del gobierno de Kuwait y de acuerdo con las Resoluciones 661 y 665 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el gobierno argentino dispone, mediante el decreto 1971/90, destacar en la región del Golfo la llamada *Fuerza Argentina*.⁴¹ Formalmente, el gobierno argentino expresa su voluntad de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, según un borrador de agosto-septiembre de 1990, "...asegurar el respeto de los derechos soberanos de las Naciones, lo que está en consonancia con los principios básicos de la política exterior argentina: el respeto a la soberanía, la independencia e integridad territorial de los Estados, el rechazo a la agresión, la amenaza y el uso de la fuerza como medio para resolver las disputas entre los Estados, y la no intervención en los asuntos internos de otros países."

El gobierno argentino destaca que la crisis del Golfo se ha generado por la abierta violación del derecho internacional y, en particular, de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. El gobierno percibe que, más allá de los intereses estratégicos vinculados al abastecimiento de petróleo, a los Estados Unidos y, en

³⁸ Esta apreciación ha sido confirmada en numerosas entrevistas y conversaciones informales con oficiales de las Fuerzas Armadas argentinas, cuya experiencia internacional resulta una fuente de información de particular importancia para el análisis de los temas tratados en este trabajo.

³⁹ Ver, más abajo, la sección III.41 Profesionalismo, redefinición de rol y relaciones cívico-militares.

⁴⁰ En entrevistas y conversaciones informales con funcionarios de la Cancillería argentina ha surgido claramente que la búsqueda de un fortalecimiento de la imagen del país y el desarrollo de un rol de las Fuerzas Armadas vinculado a la seguridad global han sido objetivos convergentes en el diseño de estas políticas, a su vez reforzados por la constatación de que la participación en misiones militares internacionales constituye un instrumento altamente eficaz para ambos propósitos.

⁴¹ En primer término, fueron destacados el **Destructor A.R.A Almirante Brown** y la **Corbeta A.R.A Spiro**, que fueron relevados posteriormente por la **Corbeta A.R.A Rosales** y el **Transporte A.R.A San Blas**.

parte, a la Alianza Occidental, les interesa particularmente el no permitir que, en el inicio de la post Guerra Fría, se consolide y legitime un hecho de fuerza como el llevado a cabo por Irak contra Kuwait.⁴²

III.2 - Políticas de no proliferación

El origen de las políticas de no proliferación que desarrolla la Argentina en los años noventa está estrechamente vinculado a la experiencia de cooperación con Brasil en materia de uso de la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos y el desarrollo de una política nuclear común. La firma de una serie de acuerdos entre la Argentina y Brasil para tales propósitos constituye el antecedente inmediato más importante del **proceso de seguridad** que tiene lugar en la subregión en los años noventa.⁴³

El Acuerdo Cuatripartito de 1991, la ratificación de Tlatelolco, el ingreso al MTCR, la adhesión al TNP, decisiones clave de la Argentina y Brasil en los años noventa, reflejan la maduración de un proceso de acercamiento y redefinición de las relaciones bilaterales. Ese proceso, no obstante antecedentes significativos durante los regímenes militares,⁴⁴ adquiere un ímpetu creciente a medida que los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney buscan, y logran respaldos políticos recíprocos para la consolidación de la democracia en sus respectivos países. Este es el punto de partida fundamental del cambio de percepciones que abre paso a avances más osados en el campo bilateral.

Los pasos hacia relaciones cooperativas en materia nuclear contribuyen decididamente a ese cambio de percepciones recíprocas y a las decisiones y compromisos conducentes a la integración económica, la etapa subsiguiente de aproximación y creciente asociación estratégica entre ambos países. Desde esta perspectiva, lo económico, lo político y los temas de seguridad constituyen una unidad, son dimensiones de un mismo proceso. Sólo así resulta posible apreciar cabalmente la importancia y la trascendencia de la experiencia de cooperación bilateral en materia de uso pacífico de la energía nuclear y el desarrollo de una política nuclear común, iniciada en los años ochenta durante la consolidación democrática en Brasil y la Argentina.

A partir de mediados de los años ochenta, ambos países firman sucesivas declaraciones conjuntas (de Foz de Iguazú en 1985; de Brasilia en 1986; de Viedma en 1987; de Iperó en 1988) y protocolos sobre cuestiones nucleares. Este proceso culmina con la Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña, firmada el 28 de noviembre de 1990, y el Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear, firmado en Guadalajara el 18 de julio de 1991.

Mediante la Declaración de Foz de Iguazú, Brasil y la Argentina deciden la apertura recíproca de todas las instalaciones nucleares y una serie de acciones bilaterales en materia de no proliferación. Ambos gobiernos se comprometen a establecer un sistema común de control recíproco sobre sus instalaciones nucleares, iniciar conjuntamente negociaciones con el Organismo Internacional de Energía Atómica para un acuerdo de salvaguardias omnicompresivo y promover conjuntamente la actualización del Tratado de Tlatelolco para la proscripción de las Armas Nucleares, a fin de ratificarlo y permitir de ese modo su plena entrada en vigencia.

A través del Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear, la Argentina y Brasil se comprometen a abstenerse de ensayar, usar, fabricar, adquirir u obtener por cualquier medio armas nucleares y dar un uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear. Ambos países deciden además abrir sus instalaciones nucleares a inspecciones recíprocas y establecer un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC). Por último, para la instrumentación de este sistema, la Argentina y Brasil acuerdan crear la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC).

⁴² Esta caracterización de las motivaciones de la comunidad internacional—y de la Alianza Occidental en particular—sumada a la apreciación de que es de interés primordial para la Argentina sumarse a ese consenso, aparece sistemáticamente en las entrevistas realizadas en el país y en el exterior. Por supuesto, esa caracterización compite con la que explica la Guerra del Golfo, fundamentalmente, como resultado de los intereses de los Estados Unidos y Occidente ligados al aprovisionamiento de petróleo como insumo estratégico.

⁴³ Ver nota nro. 3 de este texto.

⁴⁴ Los acuerdos de Corpus y el apoyo de Brasil a la Argentina durante la guerra del Atlántico Sur son los antecedentes políticos más importantes.

Sin embargo, estos pasos no incorporan los programas nucleares de ambos países al sistema de verificación internacional. Esto se logra con el Acuerdo Cuatripartito para la Aplicación de Salvaguardias, firmado en Viena por la Argentina, Brasil, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), el 13 de diciembre de 1991.⁴⁵ Los países firmantes se comprometen a no ensayar, usar, fabricar, adquirir u obtener por cualquier medio armas nucleares.

El acuerdo avanza en el establecimiento del SCCC, bajo fiscalización ABACC, y agrega un sistema de salvaguardas, provisto por el OIEA. De este modo, al incluir mecanismos de verificación propios de Brasil y la Argentina, pero a la vez garantizados por el OIEA, el Acuerdo Cuatripartito logra que, a pesar de que ambos países hasta ese momento no han ratificado el TNP, todas sus actividades nucleares sean por completo transparentes y confiables para la comunidad internacional. En 1992-1993, la ABACC realiza 46 inspecciones a instalaciones de los dos países y el Comité Permanente Argentina-Brasil sobre Política Nuclear mantiene sucesivas reuniones de coordinación. En los años subsiguientes, la ABACC consolida la aplicación de salvaguardias dispuestas por el Acuerdo Cuatripartito, y el Comité Permanente se reúne periódicamente. De este modo, se establece una práctica que, adecuando su intensidad a los requerimientos de rutina, tiene continuidad a lo largo de la década.⁴⁶

La Argentina, Brasil y Chile promueven también un conjunto de reformas al Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, firmado en 1967 pero no ratificado por ninguno de los tres Estados. Las reformas que éstos promueven tienen por objeto actualizar el Tratado, posibilitar de ese modo su ratificación y hacerlo realmente efectivo para toda la región. El 26 de agosto de 1992, durante la reunión correspondiente al VII Período Extraordinario de Sesiones de la Conferencia General de OPANAL, que tienen lugar en la ciudad de México, los Estados parte aprueban las enmiendas propuestas por la Argentina, Brasil y Chile y, hacia fines de 1993, las legislaturas nacionales respectivas aprueban el Tratado.

En el campo de las armas químicas y bacteriológicas, la Argentina, Brasil y Chile firman la Declaración de Mendoza en septiembre de 1991, a la que posteriormente adhieren Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. A través de este acuerdo, las partes signatarias se comprometen a no desarrollar, almacenar ni usar armas químicas ni biológicas, y a ser signatarios originales de la Convención de Armas Químicas. En consecuencia, la Argentina, Brasil y Chile se encuentran entre los primeros Estados del mundo que adhieren a este régimen.

A lo largo de los primeros años de la década, la Argentina también da pasos sucesivos hacia su participación en los llamados “clubs tecnológicos.” A mediados de 1992, mediante el decreto 603/92, incorpora a su legislación interna las directrices del Grupo de Proveedores Nucleares (NSG o Club de Londres) para el control de las exportaciones sensitivas—*i.e.*, las ventas al exterior de materiales, equipos, tecnología, o asistencia técnica en materia nuclear y misilística. En diciembre de 1992, el plenario del Grupo Australiano anuncia oficialmente la aprobación del ingreso de la Argentina, por decisión unánime de sus miembros. A su vez, en febrero de 1993 el NSG la admite en carácter de observador y en abril de 1994 como miembro pleno.

En 1993, la Argentina ingresa al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR). Este régimen, en realidad una asociación de países en torno de tal propósito, creado en 1987 por los Estados Unidos, Canadá, la (ex) República Federal Alemana, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido. El objeto del mismo era controlar la proliferación de misiles y de la tecnología relacionada.⁴⁷

En octubre de 1994, la Argentina firma la Convención sobre Seguridad Nuclear y en diciembre de ese año el Congreso de la Nación sanciona la aprobación del **Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares** (TNP). La adhesión plena de la Argentina al TNP es la culminación de un proceso de creciente transparencia de la política nuclear argentina. En 1995, la Argentina participa como miembro pleno en la **Conferencia de Revisión** del Tratado. En tal ocasión, respalda la extensión indefinida del TNP y el fortalecimiento de su sistema de verificación. La Argentina se manifiesta partidaria del control internacional de la tecnología nu-

⁴⁵ El Acuerdo se encuentra en vigencia desde marzo de 1994.

⁴⁶ En 1998, en el curso de los ensayos nucleares y amenazas recíprocas de la India y Pakistán, los países miembros del G-8 invitan a la Argentina y Brasil a constituir una *task force* destinada a colaborar con los dos países mencionados en la puesta en marcha de un mecanismo de cooperación y transparencia para garantizar el uso de la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos, similar al creado a través del **Acuerdo Cuatripartito** de 1991.

⁴⁷ El **MTCR** es el único régimen multilateral de no proliferación de misiles. Pero no es un acuerdo internacional ni un tratado, sino un pacto voluntario entre países que desean controlar la proliferación de misiles.

clear a cargo de la Organización de las Naciones Unidas, a través del OIEA, con facultades amplias y medios adecuados y de la abolición total de las armas nucleares en el planeta.

En consecuencia, participa activamente en la negociación del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT), firmado en septiembre de 1996, por considerar que el mismo no sólo contribuye a prevenir la proliferación sino también a acelerar el proceso de desarme nuclear. En la misma línea, la Argentina auspicia, en la Conferencia de Desarme, el acuerdo sobre de la Convención de Armas Químicas, suscrita en París en enero de 1993.

Por otra parte, mantiene un estrecho contacto con el proceso de sustitución del COCOM, y es actualmente miembro del Acuerdo de Wassenaar, constituido en julio de 1992.

La suma de estos compromisos transforma a la Argentina en uno de los países con el régimen de no proliferación más estricto de la comunidad internacional. Para la subregión, este conjunto de cambios en materia de no proliferación significa la erradicación de posibles fuentes de inestabilidad que, en un determinado contexto histórico implica el desarrollo de un proyecto misilístico como el Cóndor II y desarrollos nucleares ajenos al control internacional. Esto también ha significado efectos estabilizadores en el plano de las relaciones de seguridad entre los estados y la progresiva introducción de un nuevo enfoque en materia de seguridad regional, basado en la construcción de confianza, la transparencia de las políticas de defensa y la cooperación militar entre socios regionales.

III.3 La CONAE y el Plan Espacial Nacional

El desmantelamiento del proyecto Cóndor y el posterior ingreso al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR) permite a la Argentina acceder a la cooperación internacional con los países avanzados en materia de tecnología espacial. En 1991, mediante el Decreto 995/91 el Poder Ejecutivo crea la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), organismo competente en diseñar, controlar, gestionar y administrar proyectos y emprendimientos espaciales, realistas y viables, con objetivos exclusivamente pacíficos.

El gobierno establece como objetivo el desarrollo espacial con fines pacíficos enfatizando las aplicaciones satelitales, el cual se materializa a través de una estrecha cooperación de la CONAE con las principales agencias en este campo, la NASA, la ESA (Agencia Espacial Europea), el CNES (Centro Nacional de Estudios Espaciales de Francia), la ASI (Agencia Espacial Italiana), el DLR (Agencia Espacial de Alemania), el BNCS (Centro Espacial Británico), la AEB (Agencia Espacial Brasileña) y acuerdos de cooperación con Canadá, Dinamarca, Bélgica y otros países.

La CONAE es la encargada de concebir el Plan Espacial Nacional en 1991. Dicho Plan establece las tareas a desarrollar en el campo espacial y sus objetivos hasta el año 2006. En la actualidad cuenta con diversos niveles de participación debido a la cooperación internacional de las agencias espaciales de los países más desarrollados en la materia. El Plan Espacial define el marco que orienta las inversiones y actividades para posibilitar el acceso de la Argentina al espacio ultraterrestre con medios e instrumentos propios, concentrando esfuerzos para participar en las mejores posiciones en la comunidad internacional de países que dominan estas tecnologías.

En 1991, el gobierno nacional encarga a la CONAE la elaboración de un plan que establezca los objetivos a desarrollar hasta el año 2006.⁴⁸ Los programas del "Plan Espacial Nacional" elaborado por la CONAE a partir de entonces, incluyen el enlace regular con satélites internacionales de observación, la construcción y puesta en órbita de satélites artificiales propios para diversos propósitos, y la realización de estudios tendientes a la exploración y explotación del espacio ultraterrestre.

El plan prevé una amplia difusión de la información obtenida desde el espacio y de los medios para su procesamiento y aprovechamiento en el ámbito de la actividad privada. Los desarrollos, las actividades y las inversiones previstas en el Plan están orientados a la mejora de las ventajas competitivas de la economía. Es decir, las principales áreas de actividad contemplan tanto aspectos de investigación científica y tecnológica como de aplicación y difusión.

⁴⁸ Ver Plan Espacial de la CONAE en **ANEXO I**.

Por ejemplo, el programa de teleobservación, que se complementa con observaciones mediante radar en el rango microondas, permite capturar imágenes independientemente de la iluminación solar del terreno y de las condiciones meteorológicas al atravesar nubes. Esto es de particular importancia para el monitoreo del Mar Argentino, de la Provincia de Tierra del Fuego y del Sector Antártico, que se encuentran sistemáticamente cubiertos por abundantes capas de nubes.

La observación con radar también se usa para estudios de suelos, sobre lo cual el INTA posee una larga experiencia. La observación en el rango de las microondas tiene obvias implicancias en la producción nacional agrícola y en el monitoreo de la pesca en el Atlántico Sur. El programa de observaciones con microondas ha iniciado el estudio y desarrollo de alternativas de radar de bajo consumo. Este programa será desarrollado a través de la serie de familias de satélites SAOCOM (Satélites de Observación y Comunicaciones).

Al mismo tiempo, el establecimiento del control civil sobre las actividades de investigación espacial y su instrumentación a través de la CONAE, permiten avanzar rápidamente en un conjunto de acuerdos sustantivos de cooperación. Con **Alemania**, la CONAE firma un Acuerdo Marco de Cooperación en Materia Espacial en 1992. El mismo da lugar a varios proyectos, entre ellos, el Proyecto Argonauta para el desarrollo conjunto de tecnología de comunicaciones tendiente a crear un sistema de telemedicina en la Provincia de Córdoba; el Proyecto de Monitoreo Agrícola en Entre Ríos, consistente en la utilización de tecnología satelital para obtener información precisa y actualizada de la producción agrícola en el área de Chilcas, Provincia de Entre Ríos; el DLR, la agencia alemana contraparte de la CONAE, participa en el proyecto SAC-C a través del desarrollo y aplicación de sistemas de optoelectrónica y de intercambio de experiencias en relación a misiones satelitales.

Con **Brasil** se firma, el 9 de abril de 1996, el Acuerdo Marco de Cooperación en Materia Espacial que tiene una validez por 10 años. Este Acuerdo designa a la Agencia Espacial Brasileña (AEB) y a CONAE como agencias ejecutoras principales, con la posibilidad de designar a otros organismos para llevar a cabo programas de cooperación particulares. En el marco de este convenio, se realizan estudios de pre-factibilidad para un proyecto satelital conjunto denominado SABIA (Satélite Argentino-Brasileño para la información de Agua, Alimentos y Ambiente). Asimismo, se aprueba el Plan de Trabajo de Cooperación entre CONAE e INPE en el Proyecto SAC-C, en lo que hace a la calificación y ensayos a nivel de componentes, subsistemas y satélite. En noviembre de 1996, se realiza una visita técnica al CTA (Centro Técnico Aero-Espacial del Brasil) con el objeto de estudiar las posibilidades de cooperación entre Brasil y Argentina en el tema "Medios de acceso al espacio y servicios de lanzamiento."

Con **Canadá**, en el marco de la Declaración de Intenciones de Cooperación firmada entre los gobiernos de Argentina y Canadá el 28 de junio de 1995, se realizan reuniones de técnicos de CONAE y la Agencia Espacial Canadiense (CSA) con el objetivo de identificar temas de cooperación entre ambas agencias. Por otra parte, la CONAE actúa como ente coordinador por la parte Argentina del Programa Globesar 2 (Programa Latinoamericano de Entrenamiento y Desarrollo de Aplicaciones del Satélite Canadiense Radarsat). En el curso de 1995-1996 se aprueban 21 proyectos argentinos en diferentes áreas de investigación.

En febrero de 1996, se firma la extensión del Acuerdo Marco entre la Argentina y los **Estados Unidos** para la cooperación entre CONAE y NASA para el Uso Civil del Espacio. En octubre de ese año, ambas agencias firman, en la sede de la NASA en Washington, el Memorandum de Entendimiento sobre el satélite SAC-C. Esto se suma a los dos proyectos de cooperación preexistentes, entre CONAE y NASA: el Proyecto Chagas, que tiene por objeto experimentar el crecimiento de cristales en microgravedad en el Space Shuttle con el fin de estudiar posibles tratamientos de atención del Mal de Chagas; y el que permite la participación de CONAE en el Proyecto TOMS-EP (Total Ozone Mapping Spectrometer - Earth Probe).

Con **Francia**, se firma el Convenio Marco de Cooperación entre la CONAE y el CNES (Centre National d'Etudes Spatiales), que incluye los siguientes temas: investigación espacial e instrumentación; tecnologías espaciales; satélites livianos; cargas útiles embarcadas; control y operación de satélites; y lanzamiento de satélites livianos como carga secundaria del "Ariane". A principios de diciembre de 1996, se realiza la primera reunión del Comité Mixto indicado por el Convenio, en el cual se exponen los programas de trabajo de ambas agencias y se identifican las áreas en las cuales es posible iniciar proyectos conjuntos. En el área de la capacitación de personal, durante 1996, personal de la CONAE se traslada a Toulouse para trabajar y recibir entrenamiento durante tres meses en el procesamiento de información del satélite francés

TOPEX/POSEIDON. Asimismo, la CONAE colabora con el Centre National d'Etudes Spatiales (CNES) en los estudios del Proyecto STRATEOLE, cuyo objetivo es analizar las condiciones de formación, evolución y dilución del agujero de ozono en ambas regiones, Antártica y Artica. CONAE actúa como coordinadora de las actividades de los distintos organismos argentinos que intervienen en el proyecto y participa con grupos científicos en el análisis de los datos.

En noviembre de 1996, la Argentina y **el Reino Unido** organizan en Buenos Aires el Seminario Argentino-Británico sobre Temas de Observación Terrestre Satelital. En ese marco, se inician contactos entre representantes de organismos de ambos países vinculados con la actividad espacial, con miras a posibles proyectos de cooperación que actualmente son objeto de negociaciones bilaterales. Con **Italia**, la Argentina completa la cooperación en el proyecto SAC-B, en el cual la Agencia Espacial Italiana (ASI) participa con la provisión de los paneles solares del satélite. Se espera iniciar la misma en el caso del SAC-C. Asimismo, la ASI ofrece utilizar su estación en Malindi (Africa) para cooperar en el seguimiento y control del satélite. Por último, con la **ESA (Agencia Espacial Europea)** se llevan a cabo, en diciembre de 1996 en Buenos Aires, las Primeras Jornadas Latinoamericanas de Percepción Remota por Radar, organizadas conjuntamente por CONAE e INPE (Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales del Brasil) y que cuentan con el auspicio de la ESA.

III.4 Operaciones de mantenimiento de la paz

A partir de 1992, la Argentina asume una participación activa y continuada en toda la gama de operaciones de paz, si bien tal participación reconoce antecedentes que se remontan a los años cincuenta. En efecto, la Argentina participa por primera vez en misiones militares internacionales en 1958, en el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en el Líbano. Pero, hasta fines de los años ochenta, la participación consiste, principalmente, en el envío de observadores militares y diversas formas de apoyo logístico. Por ejemplo, en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola primera fase [UNAVEM I], creada para verificar el retiro de las tropas cubanas de Angola en el marco del proceso de independencia de Angola, la Argentina participa con 6 observadores militares desde 1988 a 1991. Este tipo de participación sólo puede ser tomado como antecedente, ya que no forma parte de la política sistemática de participación en misiones internacionales con contingentes militares significativos que se inicia posteriormente.⁴⁹

En mayo de 1992, el primer batallón de infantería del Ejército parte con destino a la misión UNPROFOR (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas) destacada en la ex-Yugoslavia. El Batallón del Ejército Argentino está integrado por 915 efectivos (890 oficiales y suboficiales, 13 observadores militares, y 12 oficiales de estado mayor que se incorporarían al Estado Mayor de la operación) y 30 policías civiles. Desde entonces, más de 12.000 oficiales y suboficiales del Ejército han participado voluntariamente en tales misiones, a lo que se suman en cifras inferiores los efectivos de la Armada, la Fuerza Aérea y la Gendarmería Argentina. A mediados de 1998, alrededor de 659 efectivos prestan servicios en 12 operaciones de paz, ubicando a la Argentina en el lugar número 8 entre los principales contribuyentes de tropas, con un 4,55 % del total.

La participación en misiones internacionales a lo largo del tiempo da lugar a que, ya en 1998, más de 11.000 oficiales y suboficiales hayan participado en operaciones de paz. Esto significa la mitad del Ejército, aproximadamente, ha pasado por tal experiencia. La cifra también refleja que la participación argentina asciende al 45% del total de la contribución latinoamericana.

⁴⁹ Sobre la participación argentina en operaciones de paz, ver: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, **Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz** (Buenos Aires: Actualidad Producciones, 1997); Deborah Norden, "Keeping the Peace, Outside and In: Argentina's UN Mission," **International Peacekeeping** 2:3 (Autumn 1995): 330-349; Estanislao A. Zawels, "La Argentina y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz," en **Contribuciones Argentinas a las Naciones Unidas** (Buenos Aires: Comisión Nacional de la República Argentina para el 50º Aniversario de las Naciones Unidas - Actualidad Producciones, 1995); Vicente Espeche Gil, "1994: Las operaciones para el mantenimiento de la paz en un nuevo escenario internacional," **Revista del Suboficial**, nro.611, 1994; Rosendo Fraga, "El financiamiento condiciona el desarrollo de las Fuerzas Multinacionales de Paz," **Revista del Suboficial** nro. 611, 1994; Antonio Palá y Frank Mora, "UN known peacekeeping: The Surge in Latin American participation in peacekeeping" **Latin American Affairs** 2:1, 1994; Roberto García Moritán, "Las operaciones de mantenimiento de la paz en un mundo cambiante" **Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina**, Instituto del Servicio Exterior de la Nación 2:3, 1993; y Ricardo Lagorio, "Las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz en el nuevo escenario internacional," **Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina**, Instituto del Servicio Exterior de la Nación 1:1, 1992.

A lo largo de la década, la Argentina comparte con Uruguay el lugar de los dos mayores contribuyentes de América Latina. Sumando a Chile y Brasil, el Cono Sur aportando casi el 95 % del total de efectivos provenientes de la región a lo largo de la década. Sin embargo, hacia fines de la década, la participación de la región se reduce, en un marco global también decreciente en número de efectivos desplegados en operaciones de paz. De un total de 78.111 efectivos en septiembre de 1994 (de los cuales 1.765 eran argentinos), en abril de 1998 sólo se hallaban desplegados 14.464 (una reducción cercana al 18.51 %).

Para entonces, América Latina contribuye con sólo el 5.55 % del total de las fuerzas desplegadas. Sobre un total de 803 efectivos latinoamericanos que actúan en operaciones de paz, Argentina contribuye con el 82.06 %. Esta cifra representa el primer lugar sobre Chile, Uruguay y Brasil. En términos de número de operaciones en que participa a lo largo de la década, la Argentina ocupa el primer lugar con 12 operaciones. Le siguen Uruguay, Chile y Brasil que participan en 9, 6 y 6 operaciones respectivamente.

La importancia que da la Argentina a esta actividad en el campo internacional se refleja en diversas acciones. En Junio de 1995, se crea el CAECOPAZ (Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz) y en Febrero de 1998 la Argentina se integra a la Rapid Deployment Brigade de 5000 efectivos (una versión de las llamadas Stand-By Forces), compuestas por tropas de Dinamarca, Austria, Canadá, Noruega, los Países Bajos y Suecia. Esta fuerza opera bajo mandato del Consejo de Seguridad.

Debido a tal participación, extendida a lo largo del tiempo y altamente efectiva desde el punto de vista profesional, **la Argentina adquiere una reputación como país comprometido e identificado con los objetivos de paz y seguridad de la comunidad internacional**. Esto fortalece su posición en el ámbito multilateral, en particular, en el Consejo de Seguridad y la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas. La Argentina participa en las discusiones de alto nivel acerca de cómo perfeccionar la instrumentación y la eficacia operativa de las decisiones del Consejo de Seguridad y forma parte de los grupos consultivos del Secretario General de las Naciones Unidas en la materia. Asimismo, logra mantener su recurrente readmisión como miembro no-permanente del Consejo de Seguridad.⁵⁰

III.41 Profesionalismo, redefinición de rol y relaciones cívico-militares

La participación en misiones militares internacionales extendida a lo largo del tiempo contribuye sustancialmente a la redefinición del rol de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto internacional. Contribuye también a mostrar un país integrado, con Fuerzas Armadas profesionales, capaces de tener un desempeño acorde con los estándares internacionales más exigentes, que implican tanto la destreza profesional y la preparación para enfrentar situaciones en el campo operativo, cuanto la subordinación plena a la autoridad política. La participación sostenida a lo largo del tiempo produce impactos importantes en las relaciones cívico-militares y nuevas rutinas institucionales en relación a la formulación e instrumentación de las políticas de defensa y seguridad. También permite estrechar vínculos con los establishments militares de los principales países occidentales.

Como resultado de estas políticas las Fuerzas Armadas argentinas adquieren nueva experiencia en distintos terrenos y tienen la oportunidad de interactuar con profesionales de diversos países, entre ellos, los más avanzados. En ese marco, los militares argentinos evidencian su aptitud para actuar acorde con las normas, particularmente estrictas, que regulan la actividad militar internacional. Ganan de este modo un prestigio mencionado con frecuencia en foros y reuniones internacionales. Asimismo, incorporan pautas internacionales del nivel más avanzado a su propio funcionamiento institucional, sobre todo en materia educacional, y han puesto en marcha un proceso de compatibilización [interoperabilidad] con las Fuerzas Armadas de los países miembros de la OTAN.

Esto resulta de políticas deliberadas, de cambio institucional promovidas por el gobierno a través del Ministerio de Defensa y las jefaturas de las tres fuerzas armadas. Diversos entrevistados han señalado la importancia de estos cambios. De algún modo, el denominador común de estas apreciaciones es que el enfoque de seguridad adoptado por la Argentina en los años noventa supone militares abiertos al mundo y en

⁵⁰ La Argentina ha participado en 6 periodos. La India, Brasil y Japón lo han hecho 7 veces. Entre los 185 Estados Miembros, no hay otros países que hayan participado tantas veces como miembros no-permanentes del Consejo de Seguridad. Ochenta nunca fueron miembros, cuarenta y cuatro sólo una vez, y Alemania dos veces.

contacto con las realidades actuales de la seguridad internacional; conscientes de la complejidad que implica hacer la paz, resolver conflictos y respaldar negociaciones.

El desempeño en el ámbito internacional y, en ese marco, la interacción con las Fuerzas Armadas de países como el Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda, y los Estados Unidos contribuye a un **cambio de percepciones** en esa dirección. Ese cambio otorga un signo positivo al sistema de relaciones cívico-militares de la Argentina no sólo por su similitud con los de los países más avanzados sino también por la constatación de que el mismo constituye parte de un código que facilita el desarrollo de vínculos más estrechos con esos países.

El cambio de percepciones también implica la valorización de la capacidad de coordinación entre la Cancillería, el Ministerio de Defensa y las instituciones militares. La instrumentación de los compromisos en materia de seguridad internacional y seguridad cooperativa ha contribuido al desarrollo y la “rutinización” de vínculos e intercambios, que incluyen un creciente contacto personal entre funcionarios civiles y militares de la Cancillería, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas. Esta capacidad, que normalmente toma largos períodos a los sistemas democráticos post-autoritarios para su desarrollo, es crecientemente apreciada por los militares argentinos y por las contrapartes civiles.⁵¹

En suma, el cambio de percepciones producido por la activa participación de las Fuerzas Armadas en el campo internacional ha contribuido a que la seguridad cooperativa y la contribución a la paz y la seguridad internacionales como *core* de las políticas orientadas a garantizar la seguridad nacional en el contexto emergente en los años noventa, así como las prácticas institucionales vinculadas a la instrumentación de tales políticas, sean vistas por los miembros de las Fuerzas Armadas como **lo normal**, como la regla general, y no como la excepción ni, menos aun, como un síntoma de debilidad—percepción predominante, al menos hasta hace muy poco entre los militares de Chile y Brasil.

III.5 Intercambios con la OTAN

Desde los primeros años de la década, el gobierno argentino ha seguido con interés el proceso de transformación de la OTAN, iniciado en 1990-91 con las respectivas declaraciones de Londres y Roma. A través de ese proceso de cambio, la Alianza se ha adaptado al nuevo contexto internacional y asumido compromisos crecientes con las Naciones Unidas y la CSCE⁵² en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La Declaración de Londres, de julio de 1990, reafirma la continuidad de la OTAN en el contexto de la post Guerra Fría, como garantía de paz y estabilidad y respaldo al proceso de cambio que se inicia en Europa Central y Oriental.⁵³ La Declaración de Londres adelanta el concepto de “new partnership” con todas las naciones de Europa, que posteriormente constituye la base de la propuesta formal, Asociación para la Paz, de enero de 1994.⁵⁴ Pero, ya en 1990, a través de la Declaración de Londres, la Alianza Atlántica invita a los países del Este a entablar vínculos formales con la OTAN en Bruselas. Los objetivos son, en este caso, intensificar la cooperación en el plano militar y, particularmente, completar el Tratado CFE (Conventional Armed Forces in Europe) y el conjunto de Medidas de Construcción de la Confianza y la Seguridad, en el marco de la CSCE—la entonces Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, transformada en Organización, con una Secretaría permanente en 1995—a fin de enfrentar en forma conjunta el período de cambio iniciado con la caída del Muro de Berlín.⁵⁵

⁵¹ Este rasgo característico de la Argentina ha sido señalado como un activo importante por interlocutores de los países miembros de la Alianza Occidental y también, en algunos casos, por interlocutores de los países vecinos en el marco de los intercambios y consultas entre delegaciones civil-militares. Esto ha contribuido, naturalmente, a la valoración local de algo que, en la percepción local puede pasar desapercibido, al formar parte, justamente, de las rutinas institucionales.

⁵² Actualmente, OSCE.

⁵³ **London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance**, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London on 5th-6th July 1990, apartado 2.

⁵⁴ “Partnership for Peace” es la fórmula adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Bruselas, en enero de 1994 para responder provisoriamente a las solicitudes de membresía presentadas a la OTAN por varios países de Europa Central y Oriental, en particular los Miembros del Tratado de Visegrad, Polonia, Hungría y la República Checa, en el curso de 1993.

⁵⁵ Apartados 7 a 13.

Al mismo tiempo, la Declaración de Londres establece las líneas generales de la restructuración de las fuerzas convencionales de la OTAN. La reforma enfatiza el empleo de fuerzas de alta movilidad y máxima flexibilidad, pero en un nivel más bajo. Implica también la reducción de los arsenales nucleares al nivel mínimo necesario para fines exclusivamente preventivos.⁵⁶ Por último, la Declaración de Londres destaca la importancia de la CSCE y propone una agenda que, en sí misma, constituye un esquema de seguridad cooperativa, incluyendo la creación de un Centro de Prevención de Conflictos para intercambio de información militar, la discusión de actividades militares inusuales y la resolución de disputas entre Estados.

A través de la Declaración de Roma, de noviembre de 1991, los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN definen el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza y ratifican lo establecido por la Declaración de Londres acerca de la nueva estructura de fuerzas, el rol de la CSCE y la importancia de los acuerdos de no proliferación, control de armas y reducción del nivel de fuerzas convencionales.⁵⁷ Sobre esa base, a partir de 1992, la OTAN crea el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte [CCAN] para dar cabida a los ex-Miembros del Pacto de Varsovia, y estrecha sus vínculos con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. De este modo, la OTAN pone en marcha un profundo proceso de cambio que la transforma de una alianza defensiva, según el propósito que inspiró su origen en el Tratado de 1949, en una **alianza de seguridad** con alcances globales potenciales.

La constitución del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte constituye un paso decisivo en esa dirección, convirtiendo a la OTAN en un interlocutor privilegiado de los países del Este de Europa.⁵⁸ El CCAN inicia un proceso de cooperación para encauzar los problemas de los países del ex-Pacto de Varsovia en temas relacionados con la seguridad, tales como la planificación de la defensa, la integración de las fuerza armadas al sistema democrático, y la conversión de las industrias de defensa para la producción civil. Asimismo, a través del Grupo de Trabajo de Alto Nivel, uno de los primeros comités creados en el seno del CCAN, los Estados Miembros de la OTAN y los antiguos Miembros del Pacto de Varsovia encauzan el proceso de cooperación para dar cumplimiento a los acuerdos CFE.

De este modo, el proceso iniciado con la Declaración de Londres redefine a la Alianza Atlántica como una institución capaz no sólo de garantizar la seguridad en su ámbito específico, definido por el Tratado de 1949, sino también de ofrecer una estructura de seguridad confiable para toda Europa. Más aún, en el desarrollo de ese proceso, la Alianza muestra su voluntad de poner medios militares y logísticos idóneos para operar a nivel regional y suprarregional a disposición de los organismos internacionales.

Las resoluciones adoptadas por el Consejo del Atlántico Norte en sus reuniones de Oslo, en junio de 1992, y Bruselas, en diciembre de 1992, a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores,⁵⁹ profundizan el proceso en curso. En tales reuniones, el Consejo expresa la disposición de la OTAN a apoyar—sobre la base de decisiones caso por caso y de conformidad con sus propios procedimientos—operaciones de mantenimiento de la paz a solicitud de la CSCE o del Consejo de Seguridad de la ONU. Acorde con el consenso predominante en ese momento histórico, las declaraciones de Oslo y Bruselas aclaran que la OTAN no va a emprender operaciones de mantenimiento de la paz por iniciativa propia.

Los apartados 3 y 4 de la Declaración de Bruselas establecen respectivamente:

3. Tras la decisión que adoptamos en Oslo hemos revisado los progresos de la Alianza en su apoyo a las labores de mantenimiento de la paz que lleva a cabo la CSCE y hemos ordenado al Consejo en Sesión Permanente que concluya los trabajos que está realizando en este sentido. Fortaleceremos aún más la coordinación de la Alianza en las labores de mantenimiento de la paz y desarrollaremos medidas prácticas que intensifiquen sus esfuerzos en este campo.

El Comité Militar asesoró ya el Consejo en Sesión Permanente sobre los recursos disponibles y las distintas maneras en que la Alianza podría apoyar las actividades de mantenimiento de la paz. Estamos preparando para compartir nuestra experiencia en este campo con los socios de cooperación y del resto de los Estados Miembros de la CSCE así como para unirnos a ellos cuando la CSCE solicite nuestro apoyo en operaciones de mantenimiento de la paz.

⁵⁶ Apartados 14 a 20.

⁵⁷ **Rome Declaration on Peace and Cooperation**, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7th-8th November 1991.

⁵⁸ El CCAN, incorporado a la estructura consultiva de la Alianza, reúne a los Ministros de Relaciones Exteriores de las ex-repúblicas soviéticas, los Países Bálticos, los antiguos Miembros del Pacto de Varsovia y los 16 Estados Miembros de la OTAN, sumando un total de 36 estados. Sus principales objetivos son fomentar la cooperación con las nuevas democracias, asistirles en los procesos de cambio de sus estructuras militares y garantizar la entrada en vigor de los acuerdos de desarme ya firmados.

⁵⁹ Las declaraciones de Londres y Roma corresponden a reuniones cumbre del Consejo, es decir a nivel Jefes de Estado y de Gobierno.

4. Manifestamos hoy que la Alianza está preparada para respaldar—caso por caso y según nuestros propios procedimientos—las operaciones de mantenimiento de la paz que se lleven a cabo bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, máximo responsable de la paz y la seguridad internacionales.

Estamos dispuestos a responder en forma positiva a aquellas iniciativas que el Secretario General de la ONU pudiera adoptar recabando la ayuda de la Alianza para la puesta en práctica de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. A este fin hemos solicitado del Secretario General de la OTAN que establezca—de acuerdo con las directrices dictadas por el Consejo en Sesión Permanente—los contactos necesarios con el Secretario General de la ONU respecto a la ayuda que la Alianza pudiera prestar.

A partir de esta resolución, la Alianza Atlántica decide, tanto a nivel político cuanto del Comité de Planes de Defensa, profundizar la adaptación de su estructura y de sus procedimientos a las demandas de las operaciones de mantenimiento de la paz. Además, de común acuerdo con sus interlocutores en el CCAN, la OTAN inicia una serie de actividades conjuntas de información y ejercitación en materia de mantenimiento de la paz. Para este fin, los Estados Miembros del CCAN elaboran conjuntamente los principios generales que van a orientar su participación en ese tipo de operaciones y un programa de actividades para mejorar la cooperación entre la OTAN y los otros Miembros del Consejo de Cooperación.

En ese marco, la Argentina entabla contactos y lleva a cabo intercambios políticos, militares y académicos tanto con la OTAN cuanto con sus países miembros. Por los motivos explicados en las secciones anteriores, la Argentina es considerada en la OTAN como uno de los pocos países que tienen una visión globalista de la seguridad y un alto grado de compromiso con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Desde el punto de vista operativo, la OTAN considera a la Argentina en sus previsiones estratégicas—*contingency planning*—como uno de los seis o siete países que pueden participar conjuntamente con la Alianza en misiones internacionales sin ocasionar problemas de inter-operabilidad, doctrina, o nivel profesional.⁶⁰

Sobre esa base, con un particular énfasis en los aspectos militares específicos, la Argentina ha podido establecer una interacción efectiva con la OTAN. La cooperación en aspectos militares específicos ha sido un camino adecuado para una interacción efectiva durante un período inicial de varios años.⁶¹ Algunas entrevistas reflejan mayor apertura a intercambios con la Argentina tanto por parte de representantes de países miembros, como Estados Unidos y el Reino Unido, cuanto por parte de funcionarios del staff de la organización. Por su parte, los Estados Unidos han otorgado a la Argentina la categoría de “gran aliado extra-OTAN,” iniciativa que se materializa a mediados de 1997.⁶²

III.6 Seguridad hemisférica

La política de seguridad regional de la Argentina en los años noventa resulta de dos lógicas convergentes. Por una parte, es producto del proceso de integración, en particular, del acercamiento con Brasil que a lo largo de la década se transforma en una alianza estratégica. Al mismo tiempo, responde a la orientación cooperativa en materia de seguridad, en estrecha vinculación con el carácter pleno de la democracia argentina y la estrategia de reposicionamiento internacional del país en el escenario internacional emergente. Esto se traduce en el campo de la seguridad regional en la adopción y promoción del enfoque de seguridad cooperativa. Desde el punto de vista que defienden los funcionarios argentinos, la adopción de este enfoque

⁶⁰ Entrevistas realizadas en Bruselas, según detalle metodológico en notas anteriores.

⁶¹ Ver Andrés Fontana (Editor), **Argentina-OTAN: Perspectivas sobre la Seguridad Global** (Buenos Aires: GEL, Grupo Editor Latinoamericano, 1994).

⁶² La categoría de “aliado extra-OTAN” es una categoría legal prevista en la Ley de Asistencia Externa de los Estados Unidos, que este país otorga en forma sumamente restrictiva, respondiendo fundamentalmente a consideraciones de índole estratégica. Los países actualmente beneficiarios de tal otorgamiento son Japón, Israel, Australia, Nueva Zelandia, Corea del Sur y Jordania. Entre otros aspectos, la condición de aliado extra-OTAN permite al beneficiario, en condiciones similares a las de los países miembros de la OTAN, acceder a material de defensa excedente (letal y no letal), participar en un fondo de hasta US\$ 3 millones anuales para proyectos conjuntos de investigación y desarrollo en materia de tecnología antiterrorista y, bajo ciertas condiciones, acceder a financiamiento del gobierno de los Estados Unidos para compras comerciales y participar en algunas licitaciones del Departamento de Defensa. Para la Argentina, más allá de la importancia económica y militar de estos beneficios, la calificación legal de aliado extra-OTAN tiene una importante significación política dentro del marco de los antecedentes históricos y criterios político-económicos expuestos anteriormente.

y los compromisos asumidos por el país con el sistema de seguridad colectiva son aspectos inherentes a una misma concepción de la seguridad global.⁶³

En los años noventa, los Estados Americanos ponen en marcha un proceso de seguridad, que incluye la revisión de las concepciones e hipótesis en que se basan las previsiones de los países de la región en este terreno. Desde su inicio formal con el Compromiso de Santiago de 1991, el proceso de seguridad refleja la voluntad de los Estados Americanos de desactivar las hipótesis de conflicto entre ellos, desarrollar capacidades preventivas y mecanismos de cooperación, y respaldar colectivamente la estabilidad de las instituciones democráticas, el control civil de las Fuerzas Armadas y la transparencia de las políticas de defensa.

La reunión de la Asamblea General de la OEA realizada en Santiago de Chile, en junio de 1991, tiene un significado histórico particular. Es la primera reunión de la OEA en que todos, salvo uno, de los países de la región tienen sistemas políticos democráticos. Además, el fin de la Guerra Fría permite tratar la cuestión de la seguridad en un nuevo marco conceptual y político, donde la democracia desempeña un rol fundamental. En esta reunión, los Estados miembros de la OEA asumen un compromiso en materia de seguridad, que se proyecta a lo largo de la década. El mismo se expresa a través de la declaración de Asamblea General de ese año, la resolución 1080 de 1991, conocida como **Compromiso de Santiago**.

El Compromiso de Santiago enfatiza la defensa de la estabilidad y consolidación de las instituciones democráticas en la región, la necesidad de desactivar todas las hipótesis de conflicto entre los Estados miembros y la promoción explícita y sistemática de medidas de confianza entre países vecinos.⁶⁴ Los Estados asumen el compromiso de establecer un mecanismo de acción para casos en que se viole el orden constitucional y ponen en marcha un proceso de consultas sobre seguridad hemisférica a fin de revisar y actualizar las concepciones e hipótesis en que se basan las previsiones de seguridad de la región.

Este proceso va a modificar sustancialmente las tradiciones, visiones y vínculos entre los Estados Americanos en el terreno de la seguridad. Su avance implica la incorporación de conceptos y mecanismos preventivos que conviven ahora con las concepciones tradicionales de la defensa basadas en la disuasión, el equilibrio militar y el balance de poder. Si bien las mismas continúan vigentes como parte de la visión de los establishments militares, el proceso de seguridad logra modificar gradualmente las percepciones de amenaza, las percepciones recíprocas de las Fuerzas Armadas y, poco a poco, las concepciones acerca del rol de las instituciones militares en el nuevo contexto regional y global, introduciendo las nociones de cooperación y construcción de confianza como elementos básicos de la seguridad regional y abriendo paso a las nociones de seguridad global, tanto en materia de no proliferación cuanto de seguridad internacional.⁶⁵

Para promover y conducir ese proceso, la Asamblea aprueba la creación de un Grupo de Trabajo que, en 1992, da lugar al **Comité Especial de Seguridad Hemisférica**. La creación del **Comité Especial de Seguridad Hemisférica** permite tratar temas hasta entonces ausentes en la agenda de la OEA: la necesidad de mecanismos de construcción de confianza a fin de avanzar hacia la desactivación de las hipótesis de conflicto intrarregionales, la reforma de la JID, la seguridad de los países del Caribe—los que desempeñan un rol clave para que el Comité promovido principalmente por la Argentina y Canadá, pueda avanzar en el tratamiento de los temas mencionados. Sin embargo, en tanto Comité Especial, el mismo no tiene carácter permanente y funciona mientras la Asamblea General renueva su mandato. En 1995, durante la reunión celebrada en Haití, la Asamblea General de la OEA decide reemplazar el Comité Especial por la **Comisión Permanente de Seguridad Hemisférica**. De este modo, la temática de seguridad se incorpora en forma definitiva al sistema institucional de la OEA.

⁶³ Al respecto, funcionarios de la Cancillería argentina subrayan en forma reiterada a lo largo de este período las consideraciones y pedidos expresos del Secretario General de las Naciones Unidas acerca de la necesidad del sistema de seguridad colectiva de hallar respaldo en los mecanismos regionales para atender los desafíos a la paz y la seguridad internacionales. Ver los capítulos III y VII de la **Agenda para la Paz** referidos, respectivamente, a diplomacia preventiva y cooperación con los mecanismos y las organizaciones regionales. **An Agenda for Peace: Preventative Diplomacy & Peacemaking and Peacekeeping**, Documento A/47/277, Junio 1992.

⁶⁴ La revisión del TIAR no ocupa un lugar importante en este proceso. De hecho, el fin de la Guerra Fría y el poderoso antecedente de la Guerra de Malvinas, lo ha vaciado de contenido.

⁶⁵ Ver la definición de “proceso de seguridad en nota nro. ...”

En ese marco, la Argentina promueve la actualización de la estructura y las funciones de la OEA en todo lo que hace a la temática de seguridad, presenta sucesivas propuestas para reformar la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa; promueve la actualización de las doctrinas y los enfoques que informan las políticas de defensa nacional y seguridad regional de los Estados Americanos, acorde con la nueva realidad internacional y con el nuevo marco democrático de la región. La Argentina considera útil para la región analizar la experiencia europea en el marco de la CSCE y desarrollar sobre esa base medidas de construcción de confianza. Sostiene además que la **seguridad cooperativa**, que privilegia la transparencia, la cooperación, y crea condiciones favorables para el abandono de las carreras de armamentos, es un enfoque particularmente afín a un marco regional de acercamiento e integración entre democracias.⁶⁶

La Argentina promueve la consolidación del Comité de Seguridad Hemisférica, el fortalecimiento de sus funciones y la reforma de la Junta Interamericana de Defensa. Respaldada la realización de intercambios entre los Congresos de la región sobre temas de seguridad a través de sus comisiones de Defensa y Relaciones Exteriores y la institucionalización de las Reuniones de Ministros de Defensa. Las propuestas de la Argentina en los primeros años de la década, cuando se perfila la adopción del enfoque de seguridad cooperativa, incluyen el fortalecimiento del intercambio de información, experiencia profesional y materiales entre las Fuerzas Armadas de la región; el incremento de la inter-operabilidad y el avance hacia la compatibilización de las doctrinas militares. La Argentina también propone "...comenzar a trabajar conjuntamente en los niveles intermedios de planificación sobre temas específicos; profundizar los avances en favor de la no-proliferación de armas de destrucción masiva y tecnologías relacionadas, con el propósito de que las Américas en su totalidad sean un ámbito seguro y previsible del cual no sólo no puedan provenir amenazas a la paz y a la seguridad internacionales, sino que además la región no pueda ser identificada como proveedora de materiales y equipos sensibles a zonas de tensión o estados alejados de las normas elementales de convivencia internacional."⁶⁷

Los funcionarios argentinos también destacan la importancia para la región de "difundir y ampliar los conceptos y las prácticas propias de la seguridad cooperativa como garantía de una subregión firmemente anclada en los valores y pautas propios de la democracia: la libertad, el pleno respeto de los derechos humanos, la vigencia irrestricta de los derechos civiles y políticos, y la plena subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad civil en el marco del sistema representativo de gobierno."⁶⁸ Este trabajo sostenido a lo largo de varios años refleja sus frutos en los avances que se producen en la seguridad hemisférica en las reuniones de Santiago y San Salvador del Organismo regional y las reuniones de Ministros de Defensa del Hemisferio iniciadas en Williamsburg en 1995.

Esta primera reunión se realiza a iniciativa del Gobierno de los Estados Unidos a fin de analizar temas tales como el rol de las Fuerzas Armadas en la democracia, la participación en operaciones para el mantenimiento de la paz, la implementación de medidas para el fomento de la confianza a nivel hemisférico y la formación de especialistas civiles en temas de defensa. El encuentro subsiguiente tiene lugar en Bariloche, en 1996.

En noviembre de 1995 se celebra en Santiago de Chile la Primera Conferencia Regional sobre Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza Mutua bajo el auspicio de la Organización de Estados Americanos. En esta conferencia, los Estados miembros de la OEA emiten la llamada "Declaración de Santiago" en la que reafirman el compromiso de la región con la reformulación de la seguridad hemisférica y proponen un listado de medidas para el fortalecimiento de la confianza con el compromiso de llevarlo gradualmente a la práctica.

⁶⁶ Ver los **op.cit.** William Perry et al., **A New Concept of Cooperative Security**, Janne E. Nolan, **Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century**, Paul Stares y John Steinbruner, "Regional and Global Security: The Case for Cooperative Security," y Andrés Fontana, **Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y Oportunidades para el Continente Americano**.

⁶⁷ Borrador de documento de la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales de la Cancillería argentina, c. 1992-93.

⁶⁸ Borrador de documento de la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales de la Cancillería argentina, c. 1993-94.

En febrero de 1998, los países miembros de la OEA se reúnen en San Salvador, El Salvador, a fin de dar seguimiento a la Conferencia de Santiago de 1995. Durante esta Conferencia, los Estados miembros adoptan la llamada "Declaración de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad," por la cual reafirman la plena vigencia de la Declaración de Santiago y expresan su compromiso con la continuidad del proceso de fortalecimiento de la confianza y de la seguridad en el Hemisferio, y con la consolidación de la democracia en la región.

III.7 La cooperación militar Argentino-Brasileña

Los intercambios sistemáticos y las actividades de cooperación militar entre Brasil y la Argentina se remontan a 1987, cuando comienzan a realizarse las Reuniones de los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de ambos países. Poco después, representantes de Paraguay y Uruguay se suman a estas reuniones. Desde entonces, éstas pasan a denominarse Reuniones de los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de los Países del Mercosur. A partir de 1992, Chile se suma a las reuniones y desde 1993 participa oficialmente.

También las Armadas de Brasil y Argentina tienen ya una larga tradición de intercambios de personal en un amplio espectro de funciones, que abarcan el dictado de cursos en las respectivas escuelas de guerra, la participación recíproca en actividades de adiestramiento y la permanencia en unidades militares del otro país. Asimismo se realizan desde hace muchos años ejercicios conjuntos, como el Operativo Fraternal, iniciado en los años setenta, en el que participan unidades de los países del Mercosur, el CAMAS (Control del Área Marítima Atlántico Sur) y el ATLASUR, con la participación de Sudáfrica, la Argentina, Brasil y Uruguay.

En junio de 1996, los presidentes de los países miembros del Mercosur firman la llamada Declaración Presidencial sobre Diálogo Político, en la localidad Potrero de los Funes. El fin de la misma es establecer un mecanismo de consulta y concertación política, examinar las cuestiones internacionales de especial interés para los estados firmantes, concertar posiciones en relación a las mismas y considerar asuntos de interés político común relacionados con terceros países, grupos de países u organismos internacionales. El encuentro es de particular significación para la Argentina por el respaldo que recibe su reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas por parte de los socios del proceso de integración.

En septiembre de 1996, los Ejércitos de la Argentina y del Brasil efectúan prácticas de combate conjuntas en la ciudad de Caseros, Provincia de Corrientes, bajo los órdenes de un comando militar binacional. El ejercicio militar Cruz del Sur, con la participación de 1300 efectivos bajo un comando militar binacional conjunto, constituye el primer ejercicio combinado que desarrollan ambos Ejércitos. Durante el mismo año, oficiales argentinos participan en las Fuerzas de Paz de la ONU que Brasil envía a Angola, y oficiales brasileños se integran al batallón argentino en Chipre.

El contenido del ejercicio Cruz del Sur no se vincula a hipótesis de conflicto, sino a una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Sin embargo, el ejercicio es deliberadamente intenso desde el punto de vista militar, por sus cometidos, su ritmo y el tipo de armamento empleado. Los comandantes cumplen de este modo el mandato político de aprovechar la ocasión para profundizar los vínculos militares sustantivos entre ambos ejércitos. Una vez concluido el ejercicio, los representantes de ambos países acuerdan, en principio, que el mismo se lleve a cabo periódicamente, en forma rotativa en territorio argentino y brasileño.

Las opiniones favorables a este acercamiento, se acentúan tanto en la Argentina como en Brasil. El titular de la Casa Militar de la Presidencia de Brasil, General Alberto Cardoso, expresa que "...es muy posible que en un futuro, a mediano plazo, haya integración militar formal en el continente." Asimismo, recuerda que Brasil ha dado por concluida la hipótesis de conflicto con la Argentina, vigente durante casi 150 años. Por su parte, el Vicecanciller argentino, Andrés Cisneros, afirma que las tropas de ambos países "...podrán tener un mando único, en el marco de la integración militar subregional; ...nos vamos a encontrar con tropas comunes, que un día van a estar comandadas por un general brasileño y otro día por un argentino; con estados mayores comunes que pueden estar integrados (...) y con tropas que pasan a un lado y otro de la frontera y hacen maniobras conjuntas. (...) Hasta ahora, el área de Defensa había colaborado con el proceso de integración 'por omisión', obviando considerar al otro país como enemigo. Pero a medida que (la integración) avanza, esto ya no es suficiente y comienzan a ser necesarios proyectos defensivos comu-

nes; ...lo que ha hecho Brasil, y la Argentina ya hizo en el pasado, es dejar de considerar a los países vecinos como hipótesis de conflicto y redefinir la misión de las Fuerzas Armadas hacia otro tipo de conflictos.”

Durante el mismo mes de setiembre, las Armadas de ambos países llevan a cabo el operativo conjunto denominado “Fraterno.” Este ejercicio se realiza desde los años setenta, pero en la presente década tiene lugar un salto cualitativo en los contenidos y el tipo de información y *know how* que ambas armadas comparten—la aviación de la Armada Argentina hace aterrizajes en el portaaviones brasileño, lo cual supone acceder al sistema de información confidencial de la Armada brasileña y, por su parte, los oficiales de este país reciben entrenamiento en los Super Etendard argentinos (de origen Francés).

Ambos ejercicios tienen lugar poco antes de la celebración de la II Cumbre de Ministros de Defensa del Continente Americano, que se realiza en Bariloche con el objeto de dar continuidad a la reunión de Williamsburg. En noviembre, poco antes de la cumbre, los cancilleres de la Argentina y Brasil, Guido Di Tella y Luiz Felipe Lampraia, se reúnen en Tandil, Argentina, con el objeto de analizar cuestiones de seguridad y otras áreas de cooperación de la relación bilateral. Participan también el Ministro de Defensa Jorge Domínguez y los Jefes del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de ambos países.

Poco después, el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso da a conocer el nuevo Plan de Defensa Nacional, comunicado anticipadamente a la Argentina. El plan ha sido diseñado por la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Presidencia de la República, creada a tal efecto. El Plan constituye la primera política de defensa nacional formulada explícitamente tras el gobierno militar establecido en los años 60. El nuevo plan de defensa descarta a la Argentina como hipótesis de conflicto y prevé la transferencia de las tropas concentradas en el Sur del país hacia la Amazonia. Este cambio fortalece las consecuencias estabilizadoras del proceso de integración y amplía el camino para la cooperación militar en la subregión. De hecho, poco antes del anuncio del nuevo plan de defensa, autoridades de Brasil y Argentina han planteado la posibilidad de que, en el futuro, militares de ambos países constituyan un ejército binacional.

En abril de 1997, durante la reunión cumbre realizada en Itaipava, en las cercanías de Río de Janeiro, los presidentes de la Argentina y Brasil, Carlos Menem y Fernando Henrique Cardoso, firman un Memorandum de Entendimiento en materia de Seguridad Internacional, para el establecimiento de un “sistema de cooperación, comunicación y coordinación entre las Fuerzas Armadas de ambos Estados.”

El documento establece un Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional. El mismo está integrado por ambas Cancillerías, el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto de la Argentina, y la Secretaría de Asuntos Estratégicos, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y los Ministerios de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica de Brasil. Pueden participar, asimismo, funcionarios de otros Ministerios convocados teniendo en cuenta la agenda de cada reunión. El documento reafirma los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En relación a sus antecedentes inmediatos, hace referencia al Compromiso de Santiago—“...sobre un procesos de consulta en materia de seguridad hemisférica ante las nuevas circunstancias mundiales y regionales”—y a las recomendaciones de la Conferencia Regional sobre Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza Mutua, celebrada en Santiago de Chile, en Noviembre de 1995. El Memorandum de Entendimiento también destaca que “...la consolidación de la democracia en ambos Estados, ha permitido crear un clima de creciente confianza y cooperación, que constituye un elemento esencial para la integración de sus pueblos.” Tras la reunión, los funcionarios diplomáticos caracterizan públicamente el acuerdo entre ambos países como “una verdadera alianza estratégica.”

Poco después, en julio de 1997, autoridades civiles y militares de ambos países se reúnen para discutir los nuevos mecanismos de cooperación militar bilateral. En septiembre, según previsiones ya existentes, se lleva a cabo el ejercicio “Tamba I”, con la participación de efectivos de las Fuerzas Aéreas de Brasil y la Argentina, y la presencia del Ministro Jorge Domínguez. En octubre, en la localidad de Rosario do Sul se realiza el ejercicio Cruz del Sur 97, con efectivos de los Ejércitos de Brasil, Uruguay y la Argentina y la presencia de los presidentes Cardoso, Sanguinetti y Menem. El ejercicio simula la participación conjunta en una fuerza multinacional de paz y representa el mayor ejercicio militar realizado en América Latina: 2.410 efectivos, 440 vehículos, 32 helicópteros y 40 blindados.

Por último, en noviembre de 1998 tiene lugar el ejercicio Cruz del Sur '98. El mismo se realiza en Paso de los Libres, Argentina, y cuenta con la participación de Paraguay, completando así la presencia de los cuatro miembros plenos del Mercosur. En esta oportunidad no hay maniobras con tropas, debido a razones presupuestarias, por lo que se realiza, solamente, un ejercicio de planeamiento. Una vez más, el marco del ejercicio es una misión de paz de las Naciones Unidas.

III.8 La cooperación militar entre Argentina y Chile

A partir de los primeros años de la década, los gobiernos de la Argentina y Chile fomentan la cooperación militar y los todos canales diplomáticos que contribuyan a incrementar la confianza recíproca y contrarrestar los efectos aún presentes de la situación a la que ambos países arribaron hacia fines de 1978. Lo que en un principio aparece en el nuevo escenario de cooperación como una sucesión de medidas limitadas, poco significativas desde el punto de vista militar, y retrasadas en relación al nivel de acercamiento alcanzado en el campo político y de interpenetraciones en el económico, muestra con el tiempo ser una estrategia efectiva de construcción de confianza y lazos sustantivos entre las Fuerzas Armadas de ambos países.

Durante los primeros años, los intercambios entre las instituciones militares se limitan a gestos principalmente simbólicos, principalmente, intercambios entre los institutos de formación de las Fuerzas Armadas, ejercicios de gabinete para apoyo mutuo en caso de catástrofes, desarrollos tecnológicos de interés común y exploraciones de posibles áreas de cooperación para fomentar la confianza recíproca. En noviembre de 1995, los gobiernos de la Argentina y Chile firman el Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo, por el cual se crea el Comité Permanente de Seguridad con el propósito de establecer una agenda de trabajo que permita profundizar la cooperación mutua en materia de seguridad. La labor del Comité contribuye a un avance sostenido de la construcción de confianza en el campo militar.

Para entonces, las Armadas Chilena y Argentina han comenzado a realizar reuniones bilaterales de autoridades del área Austral (Zona del Atlántico / Pacífico Sur), intercambios de personal y ejercicios SAR (Search and Rescue) y de comunicaciones. También la Fuerza Aérea Argentina y la Fuerza Aérea de Chile han iniciado las llamadas "rondas de conversaciones bilaterales," en las que acuerdan medidas de confianza en diferentes áreas de interés, tales como conferencias bilaterales a nivel estado mayor general, intercambios de personal en cursos y seminarios, y cooperación técnico- logística. En 1995, las Armadas de ambos países realizan la primera reunión de Estados Mayores.

Poco después se establece un sistema de comunicación permanente entre la base de la Fuerza Aérea de Chile de Punta Arenas y la base de la Fuerza Aérea Argentina de Río Gallegos. El mismo está destinado al control del tránsito aéreo de todo tipo, con base en Puerto Williams y Ushuaia. También los Carabineros Chilenos y la Gendarmería Argentina instrumentan mecanismos de información anticipada sobre movimientos de personal y patrullajes con el fin de evitar situaciones accidentales en la frontera, superando de este modo una situación particularmente sensible originada por sucesivos incidentes a lo largo de décadas—lo cual ambas fuerzas se han encargado de disimular en forma recíproca.

En julio de 1997, en la localidad de Zapallar, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países dan inicio a Reuniones de Consulta de las que surgen directivas para la profundización del proceso de construcción de confianza.

En abril de 1998, se realiza en Viña del Mar la XIX Conferencia Naval Interamericana. Durante la misma, los Jefes de Estado Mayor General de las Armadas Argentina y Chilena suscriben un documento por el que acuerdan realizar, en agosto de ese año, un ejercicio combinado de control naval de tráfico marítimo, búsqueda, rescate y salvataje en el área Austral. Las Armadas también se comprometen a trabajar en forma conjunta en el área Antártica con una Patrulla Antártica Naval, a fin de ejecutar ejercicios de búsqueda, rescate y salvataje marítimo, y de control de la contaminación.

En agosto se realiza el ejercicio denominado "Vickaren," ocasión en que el Ministro de Defensa de la Argentina, Jorge Domínguez, y el Comandante de la Escuadra Naval Chilena, Almirante Swet Brownese se reúnen en el destructor La Argentina. En combinación con este ejercicio, las Fuerzas Aéreas de ambos países también realizan su primer ejercicio combinado, denominado "Andes I." Además, entre los días 2 y 3 de septiembre de 1998 se realiza un simulacro de rescate conjunto de un avión de pasajeros, en la zona que

se extiende entre Puerto Mont y Bariloche. Ese mismo mes, el comandante del Area Naval transandina, contralmirante Héctor Alvarez, participa en los actos por la independencia de Chile.

En noviembre del mismo año, se realizan ejercicios combinados de las Armadas Chilena y Argentina en aguas del Pacífico. Las maniobras militares entre tres buques de guerra chilenos y uno argentino coinciden con la negociación que llevan adelante las cancillerías de ambos países para la firma de un nuevo acuerdo por los Hielos Continentales, que va a poner fin al último diferendo limítrofe pendiente entre ambos Estados.

El 16 de diciembre de 1998 los presidentes Carlos Menem y Eduardo Frei firman el acuerdo por el diferendo de los Hielos Continentales. Este acto se describe como “el comienzo del fin” ya que el acuerdo deberá ser debatido en los Congresos de ambos países, donde, de aprobarse será convertido en tratado. Al mismo tiempo tiene lugar un operativo de patrulla antártica combinada bautizada “Polar.” La misma consiste en la realización de maniobras conjuntas de búsqueda, control y combate de derrame de hidrocarburos o sustancias contaminantes en el mar. Además brinda apoyo logístico a las bases castrenses y científicas en el continente antártico. Las tareas combinadas se cumplen desde la base argentina de Ushuaia y la transandina de Puerto Williams.

En febrero de 1999 los presidentes Carlos Menem y Eduardo Frei acuerdan un compromiso de equilibrio militar con el que se busca transparentar y equiparar las inversiones de cada país en materia de defensa. Si bien la medida se va a poner en marcha a partir del año 2000, el estudio de la situación militar de cada país y el respectivo seguimiento comparativo de las inversiones en materia de defensa es encargado a la CEPAL. Firman, además, la ratificación del Tratado Antártico, que supone un compromiso de “preservar, reforzar y desarrollar los vínculos de paz inalterables y amistad perpetua.”

En marzo de 1999, se realiza la primera reunión entre el subjefe del ejército chileno, mayor general Carlos Chacón Guerrero, y su par argentino, general Aníbal Laiño. La misma tiene por objeto definir los primeros ejercicios militares conjuntos de ambas instituciones. El mismo va a consistir en el desplazamiento de tropas (en número no mayor a los 100 efectivos por cada país), que comparten actividades de montañas. Por último, en abril de 1999 el almirante Jorge Arancibia Reyes, jefe de Estado Mayor de la armada chilena, firma con su par argentino, Carlos Marrón, un memorándum de entendimiento para la construcción conjunta de buques de guerra en astilleros de Chile que se denomina “Proyecto Fragata Binacional”.

III.9 El Atlántico Sur como zona de paz y seguridad

En lo que se refiere al Atlántico Sur, a partir del reestablecimiento de relaciones entre Argentina y el Reino Unido en febrero de 1990, ambos Estados desarrollan actividades con el objetivo de incrementar la confianza mutua y disminuir las posibilidades de accidentes o percepciones erróneas en el campo de la seguridad. Ciertamente, la falta de solución de la disputa entre ambos países no ha impedido la iniciación de un diálogo constructivo sobre el Atlántico Sur y el desarrollo de medidas de fomento de la confianza. El trabajo de acercamiento entre la Argentina y el Reino Unido es en gran parte desarrollado por el “Grupo de Trabajo Argentino-Británico sobre Asuntos del Atlántico Sur.”

El proceso se inicia en Nueva York, en agosto de 1989, con la realización de un primer encuentro, en el que ambas partes acuerdan mantener negociaciones futuras en Madrid. En octubre de ese año esto se realiza la primera reunión del Grupo de Trabajo bilateral Argentino. En esta ocasión se establece la fórmula del “paraguas de soberanía” sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y de sus espacios marítimos circundantes mediante la cual el tema queda fuera de las discusiones hasta que ambas partes consideren oportuna su inclusión.

Como consecuencia de lo tratado en una segunda reunión bilateral, también en Madrid, ambos gobiernos redactan una Declaración Conjunta, en febrero de 1990. En ella dan a conocer los resultados del proceso de acercamiento y sientan las bases de la cooperación bilateral. Luego de esta reunión queda sin efecto la zona de protección de 200 millas marítimas establecida por el Reino Unido alrededor de las islas.

Por otra parte, se restablecen las relaciones diplomáticas entre ambos Estados y se toman las primeras medidas para “crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar.” Con este fin, ambos gobiernos deciden implementar un Sistema transitorio de Información y Consulta Recíproca en la zona en disputa, consistente en:

- Un Sistema transitorio de información y consulta recíproca.
- Un sistema de comunicación directa.
- Acordar un conjunto de reglas de comportamiento recíproco para las unidades de sus respectivas fuerzas navales y aéreas que operen en proximidades a la zona en disputa.
- Acordar un conjunto de procedimientos común para casos de emergencia.
- Establecer un sistema de intercambio de información y de cooperación sobre seguridad y control de la navegación marítima y aérea en el área.

Este sistema tiene el propósito de reducir la posibilidad de incidentes y limitar las consecuencias de los mismos a través del aumento del conocimiento recíproco de las actividades militares en el Atlántico Sur. La Argentina y el Reino Unido también acuerdan pautas sobre la información recíproca sobre los movimientos militares. Adicionalmente, consideran la presencia de un buque observador en las ejercitaciones de la contraparte. También se comprometen a informar con una anticipación mínima de 48 horas la identificación, rumbo previsto y propósito de buques o aeronaves que planeen acercarse a menos de 50 millas marinas por mar, o 70 por aire.

La verificación del cumplimiento de estas medidas se realiza mediante buques observadores y consultas a través del sistema de comunicación directa. Asimismo se permite a las contrapartes realizar visitas recíprocas a las bases militares y unidades navales. En la Declaración Conjunta de septiembre de 1991, y en función de los avances en materia de confianza mutua, ambos países acuerdan medidas adicionales que implican un nuevo sistema transitorio de información y consulta recíproca de características más avanzadas. A partir de entonces, establecen un mínimo de 48 horas para notificar rumbo, identificación y propósito de las unidades navales de combate que prevean acercarse a menos de 15 millas marítimas de la costa. La verificación se realiza, en el caso de que surgieran dudas, mediante el sistema de Consulta Directa.

Además, crean la Zona de Control Terminal para el aeropuerto de Monte Agradable (Islas Malvinas) en el marco de un acuerdo operacional entre el Centro de Control de Área de Comodoro Rivadavia y la Unidad de Servicios de Tránsito Aéreo del Aeropuerto de Monte Agradable. Este sistema tiene el propósito de facilitar el control y proporcionar servicios de tránsito aéreo para las operaciones que se realizan desde y hacia el aeropuerto.

En junio de 1993, el sistema transitorio de información y consulta recíproca es una vez más modificado. El nuevo mecanismo, integrado por un sistema de comunicación directa entre las autoridades militares, permite la coordinación directa de las medidas técnicas que se consideren necesarias. Asimismo se reduce la zona de interdicción para la información obligatoria sobre maniobras a 55 millas marinas.

En la octava reunión del Grupo de Trabajo Argentino-Británico ambas partes destacan la positiva aplicación que ha tenido el sistema. En base a ello proponen la reducción de la zona de interdicción a 50 millas marinas. En el área militar, se han realizado, desde 1990, Rondas de Contactos Militares Argentino-Británicas, destinadas a intercambiar experiencias sobre la organización y operación de los Sistemas de Defensa, la participación en Fuerzas de Paz de Naciones Unidas y explorar las posibilidades de incrementar el intercambio entre las instituciones militares de ambos países.

IV - Resultados y perspectivas estratégicas

La estrategia desarrollada por la Argentina en el campo de la seguridad internacional y la no proliferación transforma las políticas e instituciones vinculadas al campo de la seguridad en instrumentos efectivos de la política exterior. Los compromisos en materia de seguridad global, que implican el empleo sistemático de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales, contribuyen al reposicionamiento internacional de la Argentina y a la consolidación de nuevos vínculos con Occidente. Del mismo modo, las iniciativas en materia de no proliferación y seguridad cooperativa se transforman rápidamente en un instrumento eficaz de la política exterior en el marco regional.

Las políticas de no proliferación contribuyen al desarrollo de una nueva relación con Brasil y, hacia fines de los años ochenta, constituyen un factor clave para la puesta en marcha del proceso de integración económica regional. En los noventa, las políticas de no proliferación se transforman en el paso inicial hacia un despliegue sistemático de medidas de construcción de confianza en el plano de las fuerzas convenciona-

les, entre la Argentina, Chile, Brasil y los demás países del Cono Sur. En conjunto, las políticas de seguridad se transforman en un elemento clave para la estabilización del marco regional y el fortalecimiento de los procesos de democratización. Respaldan los avances hacia la integración regional, son fortalecidas por ese proceso y nutren la significativa dimensión política que caracteriza al Mercosur.

Este proceso da lugar a un desarrollo efectivo de políticas de seguridad cooperativa. Los gobiernos de la Argentina, Brasil y Chile se muestran inclinados a profundizar los vínculos en materia de seguridad. El Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad, que los gobiernos de la Argentina y Chile firman en noviembre de 1995, el nuevo Plan de Defensa Nacional promulgado por el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso en 1996, que descarta a la Argentina como hipótesis de conflicto, el Memorándum de Entendimiento en materia de Seguridad Internacional que los presidentes de la Argentina y Brasil firman en abril de 1997, y las directivas para la profundización del proceso de construcción de confianza que surgen de la reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Argentina y Chile en la localidad de Zapallar, en julio de 1997, son todas manifestaciones de la voluntad del poder político de profundizar los vínculos de seguridad y evidencian la estrecha relación entre seguridad y consolidación democrática en el ámbito regional.

El desarrollo de la seguridad cooperativa en la subregión—como corresponde a la naturaleza de este enfoque—resulta de la introducción de nuevas prácticas institucionales y formas de conceptualizar la construcción de la seguridad. Estos desarrollos nuevos confluyen con un conjunto de antecedentes históricos afines a este proceso.⁶⁹

La Argentina, Brasil y Chile han desarrollado condiciones suficientes para avanzar hacia la coordinación de sus políticas de seguridad en términos sustantivos. Sus vínculos recíprocos han sido redefinidos en términos congruentes con los valores democráticos y objetivos compartidos de paz y seguridad. Los tres países han avanzado hacia el propósito común de contribuir a la consolidación de la paz y la democracia en el hemisferio, y han dado muestras de su voluntad de manejar en forma transparente los respectivos presupuestos de Defensa y las compras de armamento. Estos logros evidencian que existen condiciones para que nuestros países se planteen el diseño conjunto de políticas de seguridad en los campos subregional, hemisférico y global.

Por ejemplo, ya existe una base adecuada para la coordinación de las contribuciones de los países miembros a la paz y la seguridad internacionales. Esto incrementa la relevancia potencial de tales contribuciones y también permiten utilizar más racionalmente recursos valiosos, como el CAECOPAZ (Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz). Avances sustantivos de la cooperación en materia de seguridad global entre dos países como la Argentina y Brasil tienen un poderoso significado político y dan lugar a ventajas simultáneas y acumulativas para ambos. En particular, potencia la importancia de las contribuciones respectivas en el escenario global. Sin duda, el significado político de un contingente de 800 efectivos brasileño-argentinos es mayor que la de dos contingentes de 400 o 600 efectivos de cada país en forma independiente.

El Mercosur avanza paso a paso hacia la constitución de una **comunidad de seguridad**.⁷⁰ Esto supone no sólo la vigencia de una situación de paz y cooperación, sino también la plena certidumbre acerca de que el uso de la fuerza no constituye más un instrumento que los Estados eventualmente emplean, o consideran posible emplear, en sus relaciones recíprocas. Más aún, implica una comunidad de intereses y valores que, a través de una secuencia de interacciones, conduce a la construcción de un creciente sentido de identidad común o compartida.⁷¹

⁶⁹ La seguridad cooperativa no surge de la firma de un gran tratado sino de un proceso, que reconoce un conjunto de antecedentes—acuerdos, gestos históricos, rutinas establecidas—que contribuyen a construir la situación de seguridad cooperativa, pero no han sido necesariamente producidos para ese propósito.

⁷⁰ Karl Deutsch, en su clásico estudio publicado en 1957, **Political Community and the North Atlantic Area**, distingue entre “amalgamated security communities”—unidades políticas independientes que se asocian bajo un gobierno unificado—y “pluralistic security communities” en las que la asociación no anula la independencia jurídica de las unidades que le dan origen. Los vínculos en materia de seguridad que se están desarrollando entre los miembros del Mercosur se orientan, naturalmente, hacia una comunidad “pluralista.” Para desarrollos recientes acerca del concepto de “comunidad de seguridad,” ver Emanuel Adler y Michael Barnett (Eds.) **Security Communities** (Cambridge: Cambridge University Press, 1998) y Brian Job, “Matters of Multilateralism: Implications for Regional Conflict Management” en David Lake y Patrick Morgan (Eds.) **Regional Security. Building Security in a New World** (Filadelfia: The Pennsylvania State University Press, 1997).

⁷¹ Esta conceptualización se basa en la que desarrolla Andrew Hurrell en “An Emerging Community in South America?” Draft, Nuffield College, Oxford University, UK 1998.

Por lo tanto, el concepto de “comunidad de seguridad” que caracteriza la tendencia en curso entre los miembros del Mercosur no se refiere a un conjunto de mecanismos que permiten controlar y resolver conflictos entre dos o más Estados, sino al desarrollo de intereses y valores compartidos—y un creciente sentido de identidad común. Los procesos de democratización y los rápidos avances de la integración regional—junto con las tendencias predominantes en el contexto internacional de la post Guerra Fría—han ofrecido un marco favorable para estos desarrollos y cambios sustanciales en materia de seguridad entre los miembros del Mercosur.

La integración económica regional ha sido un marco favorable para este proceso y el Mercosur se ha desarrollado como un ámbito que ofrece garantías de mediano y largo plazo en materia de seguridad regional y estabilidad de las instituciones democráticas. La noción de seguridad vigente en el Mercosur incluye la estabilidad de las instituciones democráticas en un lugar de primordial importancia.

En este sentido, el Mercosur tiende a conformar, “hacia adentro,” una **comunidad de seguridad**, con una presencia creciente de intereses y valores comunes y un sentido de destino compartido.⁷² Al menos, esa ha sido la tendencia a lo largo de los años noventa. La interrupción de este proceso de construcción de comunidad producida hacia fines de la década se basa en componentes fundamentalmente económicos. Esta apreciación no desconoce la incidencia negativa que han tenido el otorgamiento del estatus de aliado extra-OTAN a la Argentina, su pretensión de incorporarse a la OTAN como socio extra-regional y la aspiración de Brasil de ocupar un lugar en el Consejo de Seguridad como Miembro Permanente.

Sin embargo, todos estos elementos revelan su carácter circunstancial cuando se analizan los once años transcurridos entre 1985 y 1996. Ahí aparece la potencialidad estratégica de la vinculación política y militar de la Argentina y Brasil. Por eso, “hacia fuera,” el Mercosur tiene la potencialidad de constituir una **alianza de seguridad** con proyección sobre el marco regional y gravitación en el marco global.⁷³ Las condiciones militares y de consenso social existen. Hasta ahora ha faltado, en medida suficiente, la voluntad política de los líderes regionales para abordar esta enorme oportunidad estratégica.

⁷² Diversos autores se han referido a esta tendencia, si bien señalando en caso algunas limitaciones. Ver, principalmente, Rosendo Fraga, en “El balance militar en el Cono Sur de América Latina,” **Archivos del Presente** 3:11 (Diciembre/Febrero 1997/98): 61-73; Monica Hirst, “Security Policies, Democratization And Regional Integration In The Southern Cone,” **Documento FLACSO**, Buenos Aires, 1995; y Andrew Hurrell, “Security in Latin America,” **International Affairs** 74:3 (July 1998): 529-546.

⁷³ Entiendo por **alianza de seguridad**, el tipo de asociación entre Estados que incluye un componente militar significativo y supone la existencia de valores comunes, pero no la existencia de amenazas preconfiguradas. Los objetivos de una alianza de seguridad son la estabilidad en el ámbito regional y contribución a la paz y la seguridad en el marco global. El proceso de reformulación y ampliación de la OTAN es el ejemplo paradigmático de esta forma de asociación en materia de seguridad, propia de la Posguerra Fría. La misma se distingue de la **alianza militar tradicional**, de naturaleza esencialmente defensivo-ofensiva y caracterizada por un componente militar significativo, valores comunes, y la existencia de amenazas claras y compartidas; las **coaliciones ad hoc**, que tienen un componente militar significativo pero no suponen una comunidad de valores, y se agotan una vez cumplido su objetivo; y, por último, las **asociaciones** o “**partnerships**,” en materia de seguridad, que carecen de un componente militar específico pero se asientan en valores e intereses comunes y se vinculan a objetivos diversos, no relacionados a las amenazas tradicionales.

