

QUÉ APRENDIMOS SOBRE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA (ARGENTINA 1983-1999)

por Andrés Fontana

*Introducción*¹

La primera pregunta es si existe una vinculación entre seguridad internacional y transición democrática. Lo que hasta ahora los procesos de transición han mostrado es que, a medida que éstos producen elementos sustantivos de democratización, los Estados se inclinan hacia la búsqueda de relaciones pacíficas y cooperativas con sus interlocutores, antes que hacia la confrontación y el conflicto.

Gran parte de la literatura sobre la paz democrática se basa en el supuesto de que existe una afinidad electiva entre democracia y paz². En la medida en que la seguridad internacional sea entendida como un proceso en el cual los Estados y otros actores de la política internacional, entre los que se destacan las Naciones Unidas y los organismos regionales, buscan garantizar la paz y la seguridad, y minimizar la posibilidad de las confrontaciones armadas, y —más recientemente— como un proceso en el cual los Estados no descartan el uso de la fuerza, los enfoques disuasivos ni la planificación militar basada en hipótesis de conflicto, pero intentan reducirlos a una franja cada vez más estrecha del espectro de opciones para alcanzar sus propios objetivos de seguridad, existe una afinidad estrecha entre seguridad internacional y democracia.

Contrariamente a la hipótesis de Snyder y Mansfield, quienes sostienen que los Estados en proceso de democratización son más propensos a la guerra que las democracias maduras e incluso que las autocracias estables, las transiciones a la democracia del Cono Sur de América Latina permiten argumentar lo contrario y establecer algunas vinculaciones significativas entre relaciones cívico-militares y seguridad internacional en el marco de las transiciones. Es cierto que los autores sostienen que el problema se encuentra en la naturaleza de la competencia política doméstica después de la ruptura del régimen autoritario y reconocen que América Latina constituye una “excepción” a su teoría, dejando de lado el conflicto Ecuador-Perú (que de todos modos incluyó el autogolpe de 1992, que relativiza la condición democrática de uno de los actores)³.

Pero la transición política argentina y su interacción con los procesos de transición de Chile y Brasil permiten extender el argumento a favor de las transiciones un poco más allá de constituir una “excepción” a la hipótesis de Snyder y Mansfield. En una formulación esquemática de la relación entre transición y re-

laciones cívico-militares, una primera posibilidad es que la búsqueda de estabilidad y de consolidación de un liderazgo democrático tenga lugar con un cierto respaldo militar, sin que por ello las fuerzas armadas ejerzan necesariamente un rol tutelar del gobierno civil. Por el contrario, si bien las fuerzas armadas son parte de la coalición política que respalda el proceso de transición, el liderazgo democrático emergente busca permanentemente grados crecientes de independencia política –respecto de las fuerzas armadas y de otros actores– y al mismo tiempo intenta evitar que éstas se alejen demasiado de la coalición gobernante. La transición brasileña ilustra esta posibilidad.

Una segunda forma de vinculación entre el poder civil emergente y las fuerzas armadas es que éstas no formen parte de la coalición gobernante, pero ocupen un lugar propio, relativamente alejado de las disputas políticas y la administración cotidiana de los asuntos del Estado, pero con un alto grado de autonomía institucional que limita la injerencia del poder político en la conducción de cada una de las fuerzas y, en cierta medida, en el manejo de los temas relativos a la defensa y la seguridad. La transición chilena ilustra esta segunda posibilidad.

Una tercera alternativa es que la estabilidad constituya un valor relativo en las prioridades de la conducción democrática y que la búsqueda de autonomía y de consolidación de un liderazgo democrático se base, en buena medida, en la confrontación con las fuerzas armadas, usualmente con un amplio apoyo popular, y una pérdida creciente de poder y autonomía institucional por parte de éstas. La transición argentina ilustra esta posibilidad.

No obstante los contrastes entre las tres variantes, ninguna de ellas invita a pensar en políticas exteriores proclives a la confrontación. Mucho menos, estos esquemas de relaciones cívico-militares –todos ellos basados en equilibrios bastante inestables entre el poder civil y el poder militar– resultan compatibles con políticas exteriores que eventualmente conduzcan a la escalada de conflictos que afecten la seguridad nacional.

La transición política argentina, sus políticas en materia de defensa y seguridad, y en particular la interacción con las transiciones de Chile y Brasil, permite argumentar a favor de la vinculación entre paz y democratización. Esta primera apreciación del significado de la transición política argentina y su vinculación con la paz y la seguridad internacionales abre el camino a nuestro segundo argumento, referido a la continuidad entre las políticas exteriores de los presidentes Menem y Alfonsín⁴.

Mientras los inicios de los años noventa fueron escenario de un encendido debate acerca de la reinserción internacional de la Argentina y algunos pusimos particular énfasis en las políticas de seguridad internacional promovidas por el presidente Carlos Menem como un punto de inflexión en la política exterior argentina, un análisis más detenido de tales políticas, que parta de los supuestos que las mismas implicaron –para su viabilidad y para su éxito– tanto en materia de relaciones cívico-militares como en materia de consensos básicos establecidos en la sociedad y en lo referido a las relaciones con los países vecinos, muestra dos cosas fundamentales: en primer lugar, que existió mucha más continuidad entre las políticas exteriores de los presidentes Menem y Alfonsín que lo que el debate político permitió advertir en su momento; y, en segundo lugar, que gran parte de

esa continuidad, más que con afinidades o similitudes entre ambas administraciones, tiene relación con aspectos propios del proceso de transición y democratización que opera longitudinalmente como proceso de cambio, más allá, o “por debajo” de los avatares de la política.

I El proceso de democratización de la Argentina

1.1 Relaciones cívico-militares y estabilización del marco regional

Debido a la derrota militar en el Atlántico Sur, la democratización de la Argentina asumió características poco habituales. En un período relativamente breve, un lapso de apenas dieciocho meses, se estableció un régimen democrático no condicionado por las prerrogativas que las fuerzas armadas conservan en la mayor parte de los casos tras los regímenes autoritarios⁵. La transición política de la Argentina careció de las negociaciones y mediaciones que la ciencia política habitualmente destaca para caracterizar estos procesos. Más que un proceso de transición, fue el colapso de un régimen autoritario y su reemplazo por un sistema democrático, en condiciones de extrema debilidad de las instituciones militares.

El gobierno del presidente Raúl Alfonsín tuvo 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 postautoritarias 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 suprimió el cargo de comandante en jefe de cada fuerza, retuvo para sí importantes facultades en materia de ascensos, destinos y sanciones disciplinarias y transfirió 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 intentó crear un marco regional favorable a las relaciones pacíficas entre los Estados y que no diera lugar a situaciones que pudieran fortalecer la posición relativa de las instituciones militares en el frente interno. La democracia argentina necesitaba y, al mismo tiempo, se inclinaba 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 había encontrado al borde de un conflicto armado, el gobierno del presidente Raúl Alfonsín avanzó muy rápidamente hacia un Tratado de Paz y Amistad, apoyado por un explícito consenso de la sociedad mediante la consulta popular del 25 de noviembre de 1984. Con Brasil, los gestos de acercamiento no se hicieron esperar y, a partir de 1985, ambos gobiernos firmaron sucesivas declaraciones conjuntas –Foz de Iguazú, Brasilia, Viedma, e Ipêró– y protocolos sobre cuestiones nucleares. Este proceso abrió 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 asentaban en —y a la vez fortalecían— el surgimiento de un nuevo sistema de relaciones cívico-militares. Éste resultaba no sólo de las reformas de la estructura político-militar mencionadas más arriba, sino de una creciente presión de la sociedad civil y la opinión pública 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 produjo 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 produjo la derrota, dio lugar a una situación de insubordinación manifiesta y desobediencia estructural en las instituciones militares.

La tradición de participación de las fuerzas armadas en la política nacional se asimiló a partir de entonces a las cuestionadas jerarquías del proceso militar y sufrió un irreversible desprestigio entre los oficiales de la generación que pasó a dominar la vida interna del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Ésta fue la clave de la posterior derrota del movimiento carapintada, surgido de la rebelión de 1987, rebelión que, por su carácter acotado a una reivindicación específica referida al juzgamiento de las líneas inferiores de jefes y oficiales sin incluir la responsabilidad propia de las jerarquías en el proceso de represión clandestina llevado a cabo en los años setenta, fue exitosa pero a su vez fue el único acto exitoso del movimiento carapintada surgido en tal ocasión.

Mayoritariamente, los mandos intermedios y los oficiales superiores adoptaron en cambio una orientación profesionalista y desarrollaron un creciente sentido de lealtad al sistema democrático⁶. En ese proceso de cambio de las instituciones militares predominaron el consenso profesionalista y la vocación por la pertenencia plena de las fuerzas armadas al sistema democrático. Esto incidió decisivamente en el fracaso de los intentos del sector carapintada de restablecer la politización del Ejército y su presencia como factor de presión en la política nacional.

Las tres fuerzas armadas introdujeron cambios importantes en sus actitudes hacia la sociedad civil. Otorgaron creciente importancia a la apertura y la integración con la sociedad y a la actualización de sus doctrinas y políticas de educación. Crecientemente, los miembros de la nueva generación de jefes y oficiales superiores se volcaron 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 constató esta apreciación⁷.

En consecuencia, los cambios ocurridos en las fuerzas armadas durante la administración de Raúl Alfonsín constituyeron activos fundamentales para el proceso de democratización y la estabilización del marco regional. A su vez, constituyeron un elemento de estabilidad y continuidad en la transición a la administración siguiente y favorecieron la viabilidad y el éxito de las políticas iniciadas en

los años noventa por el presidente Carlos Menem. La naturaleza inequívocamente democrática de las relaciones cívico-militares de la Argentina y el profesionalismo de sus fuerzas armadas permitieron la aceptación natural de éstas en el círculo de las instituciones militares de las democracias avanzadas y fueron una herramienta efectiva de la política de acercamiento a Occidente y de estrecha vinculación con los Estados Unidos llevada a cabo por el presidente Menem⁸.

1.2 Convergencias de la democratización argentina con cambios en el marco internacional post Guerra Fría

El presidente Alfonsín introdujo cambios en las políticas exterior y de defensa de la Argentina cuya orientación se asemeja estrechamente a los enfoques de la seguridad cooperativa. Esto implica, en cierto sentido, una anticipación a y una eventual convergencia con los cambios en las doctrinas que orientan las políticas de defensa y la planificación militar que el fin de la Guerra Fría acarrearía años más tarde.

Alfonsín redefinió los vínculos con Chile y Brasil a través de la firma del Tratado de Paz y Amistad con Chile, en 1984, y de sucesivos protocolos con Brasil en materia de cooperación y uso de la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos, a partir de 1985. Esto de por sí constituyó un giro dramático respecto de las tensiones, competencia estratégica y eventuales peligros de confrontación armada que habían caracterizado tradicionalmente las relaciones de la Argentina con sus principales vecinos.

La redefinición del vínculo con Brasil a través de la construcción de confianza en torno del compromiso recíproco de uso de la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos fue una típica política de no proliferación, aspecto de la seguridad internacional que en breve se transformaría en uno de los temas principales de la post Guerra Fría. Esta política no sólo convergió con las tendencias emergentes en materia de seguridad internacional de fines de los ochenta sino que, además, estableció las bases para el proceso subsiguiente de integración regional. Dicha integración regional, una de las tendencias fundamentales del sistema internacional que se vio favorecida a partir de los noventa por el fin de la Guerra Fría, va a encontrar en el Mercosur uno de sus casos exitosos y más dinámicos. El Mercosur fue uno de los principales éxitos de la política exterior de Menem y ofreció a su vez la base substancial para la constitución, hacia fines de los noventa, de una zona de paz y seguridad conformada por los países miembros del Mercosur y sus Estados asociados (Chile y Bolivia).

En el plano de las relaciones cívico-militares, el presidente Alfonsín condujo un proceso de reestructuración del Ministerio de Defensa, reducción de las facultades de la jerarquía militar y establecimiento del ejercicio de la autoridad civil en esa área. Este proceso dió lugar a un sistema de control civil de las fuerzas armadas similar en muchos aspectos al de las democracias avanzadas, miembros de la Alianza Occidental.

En conjunto, estos elementos =desactivación de las hipótesis de conflicto con

los vecinos, construcción de confianza, no proliferación, control civil de las fuerzas armadas— proveyeron una base propicia para que, pocos años más tarde, la administración subsiguiente pudiera abordar con éxito políticas de seguridad internacional de primer orden en el escenario emergente de la post Guerra Fría.

Este último se caracterizó por tres tendencias fundamentales:

- el incremento del costo potencial de las transgresiones internacionales;
- el cambio en la naturaleza de las amenazas, y
- la difusión de la seguridad cooperativa.

El incremento del costo de las transgresiones internacionales constituyó una tendencia importante del escenario emergente —no siempre apreciada en su total dimensión— a medida que los Estados Unidos decidieron ejercer un rol crecientemente activo e independiente en el establecimiento del (un cierto) orden internacional. La proliferación de armas de destrucción masiva, las agresiones a otros Estados y las violaciones masivas a los derechos humanos asumieron un significado particular —esencialmente distinto al del pasado— a medida que se estructuró el mundo de la post Guerra Fría⁹.

El cambio en la naturaleza de las amenazas —fundamentalmente, una drástica disminución de las amenazas de la seguridad clásica y la emergencia de nuevas fuentes de riesgo e inestabilidad global— fue la tendencia fundamental más visible y discutida del nuevo escenario internacional. Al mismo tiempo, ha sido la tendencia sobre la cual se obtuvieron menos propuestas estratégicas atractivas y soluciones operativas satisfactorias.

En términos generales, “amenazas de la seguridad clásica” son aquellas que provienen de posibles agresiones calculadas de un Estado contra otro, que afectan su soberanía o integridad territorial e implican el empleo, real o potencial, de medios militares tanto para su materialización, cuanto para responder a ellas, o neutralizarlas anticipadamente.

En cambio, el concepto de “nuevas amenazas” se refiere a un conjunto de fenómenos propios de la post Guerra Fría, tales como las guerras intraestatales, los Estados colapsados, la existencia de armas de destrucción masiva ajenas a los controles tradicionales, la propagación del terrorismo internacional, transnacionalización y militarización del crimen organizado, y otras fuentes de amenaza, riesgo e inestabilidad.

Mientras las amenazas de la seguridad clásica han disminuido en frecuencia y en credibilidad a partir de los años 1991-1992, las nuevas amenazas han aumentado en número y alcance a través de los últimos quince años¹⁰.

Por su parte, la seguridad cooperativa surgió como crítica y alternativa a los enfoques disuasivos tradicionales, y se estableció como una de las tendencias más positivas en materia de seguridad en el escenario internacional emergente a principios de los noventa.

La seguridad cooperativa surgió como un resultado no previsto de la experiencia europea de seguridad, durante el tramo final de la Guerra Fría¹¹. 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 con 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 desconcertaron a los establishments de defensa de la mayor parte del mundo¹².

Si bien la aplicabilidad de este enfoque para el diseño de políticas de seguridad se presta más a contextos regionales donde la democracia ya existe como un valor establecido, su difusión se debió en buena medida a la afinidad existente entre “seguridad cooperativa” y “construcción de comunidad”, que fue una de las características de los noventa¹³.

La “construcción de comunidad” resulta natural en contextos donde predominan valores y percepciones que permiten a los Estados reconocerse como participantes de un proyecto en común. Sin embargo, la “construcción de comunidad” tuvo una creciente presencia en diversos ámbitos regionales debido a la tendencia integradora que la post Guerra Fría y los desafíos del proceso de globalización motivaron en su momento.

Sobre esa base, y a medida que cedieron las resistencias de los establishments militares y de defensa, la seguridad cooperativa tuvo una creciente difusión y ganó importantes espacios en las agendas regionales de seguridad. En buena medida, en nuestro caso, contribuyó a la puesta en marcha del Mercosur y ayudó posteriormente a la profundización del proyecto integrador hacia mediados de los años noventa.

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 prevención¹⁴. La Argentina, claramente, se enmarcó en esa tendencia a lo largo de los años noventa, pero no como un mero resultado de los cambios en el escenario internacional sino como una síntesis de los resultados de su propio proceso de transición democrática y los desafíos y oportunidades que el nuevo escenario internacional impuso.

No obstante los importantes logros de la presidencia del doctor Alfonsín, las rebeliones militares de 1987, 1988 y 1990, el antecedente de la Guerra de Malvinas y la hiperinflación de 1989-90 habían colocado a la Argentina en la lista de los países menos confiables y de más alta inestabilidad hacia fines de los años ochenta. En materia de seguridad internacional, a pesar de los avances de los años ochenta, la Argentina era un país de riesgo: poseía la capacidad tecnológica para producir, en un plazo relativamente breve, uranio enriquecido –i.e., el necesario para la producción de armas nucleares– y tenía en marcha un proyecto misilístico que contradecía las normas internacionales cristalizadas en el recientemente creado MTCR (Missile Technology Control Regime).

Bajo la presidencia del doctor Alfonsín, la postura de la Argentina ante los Estados Unidos continuó la tradición de un país poco significativo en la arena internacional pero que se ve a sí mismo como una potencia mediana. Como tal, debía 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 desafiaba los estándares internacionales, vínculos diversificados, en particular con países que cuestionaban el predominio de Occidente y, sobre todo, posturas internacionales que cuestionaban el rol y el predominio de los Estados Unidos.

El costo de este posicionamiento internacional se incrementó dramáticamente con el fin de la Guerra Fría y se hizo insostenible para un país con la vulnerabilidad externa que históricamente había afectado a la Argentina y que se había agravado al extremo tras la hiperinflación de 1989 y la renuncia del presidente Alfonsín a la primera magistratura. En este marco, la Argentina asumió un conjunto de compromisos en materia de seguridad global y regional que contribuyeron a contrarrestar la tendencia al aislamiento internacional que habían producido los factores mencionados anteriormente.

II Cambios en el contexto internacional post 1989

II.1 Importancia de la seguridad global

En el contexto emergente a partir del fin de la Guerra Fría, la seguridad global se transformó rápidamente en una prioridad estratégica para los Estados Unidos y la Alianza Occidental. 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 hizo hincapié en la proliferación de armas de destrucción masiva como una de las principales amenazas a la paz y la seguridad internacionales¹⁵. Poco antes, durante la reunión cumbre de Roma en 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 definieron 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 sostuvo:

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, afirmó:

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 proliferation¹⁶.

Un informe del Departamento de Estado de 1993 indicaba 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 citó un discurso de fines de ese año, en el que Clinton sostiene:

“If 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 promovieron 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 impulsaron la firma del tratado de prohibición completa de ensayos nucleares (CTBT).¹⁷ Asimismo, los esfuerzos por fortalecer el sistema de salvaguardias del OIEA y dotar a este organismo con mayores poderes intrusivos constituyeron otra manifestación de la prioridad estratégica que la no proliferación de armas de destrucción masiva significaba para los Estados en los inicios de la post Guerra Fría.

El lugar de la no proliferación entre las prioridades de los Estados Unidos se debía a diversos factores del escenario internacional de inicio de los noventa. La probabilidad de que “Estados desviados” (*rogue states*) o actores como el terrorismo internacional o los ejércitos privados de organizaciones criminales accedan a tecnologías sensibles aumentó notablemente a partir de entonces. La literatura comenzó a reflejar poco después que, con cierta frecuencia, los servicios de inteligencia occidentales detectan grupos terroristas que intentan acceder a la posesión de armas de destrucción masiva¹⁸.

La disolución de la Unión Soviética incrementó el 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.

A su vez, los avances, las simplificaciones y la difusión de tales tecnologías relativizaron la eficacia de los controles, mientras la expansión del comercio internacional favoreció las transferencias de tecnologías de uso dual, aumentó su difusión e incrementó 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, redes de crimen y ejércitos mercenarios— difieren de los poderes nucleares de la Guerra Fría en que no pueden ser disuadidos mediante represalias¹⁹.

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 pasaron a constituir, desde principios de la década de 1990, otro motivo prioritario de preocupación para los Estados Unidos y la Alianza Occidental, como se refleja en diversos documentos producidos por la OTAN y las Naciones Unidas a principios de la década²⁰.

La visión de la seguridad global conformada por este conjunto de preocupa-

ciones y prioridades no descarta el eventual resurgimiento de un conflicto global, pero esto asume un grado muy bajo de probabilidad en el corto y mediano plazo.

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 informa la estrategia de defensa de los Estados Unidos ya a mediados de la década pasada, contrasta con las fuentes de amenazas a la seguridad en el período de la Guerra Fría, como se refleja en el cuadro I.

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 hicieron rápidamente visibles para los *decision makers* argentinos. No ha sido posible establecer en qué medida esto fue una apreciación *ex ante* o una constatación posterior al despliegue de las decisiones del gobierno. Pero, lo fundamental fue la constatación inequívoca de la capacidad de los compromisos en materia de seguridad global para contribuir a una rápida redefinición de las relaciones con los Estados Unidos y otros miembros de la Alianza Occidental²¹.

La importancia para los Estados Unidos de los compromisos con la seguridad global por parte de terceros en el contexto de la post Guerra Fría se debió no tanto a sus responsabilidades sino, principalmente, a sus dificultades para lograr que los aliados tradicionales acompañen a los Estados Unidos en el cumplimiento de objetivos alejados del escenario europeo o desvinculados de las preocupaciones estratégicas de la OTAN²².

Cuadro I. Amenazas Guerra Fría y post Guerra Fría en la visión 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 fue parte de la evaluación del escenario internacional que formularon altos funcionarios de la Cancillería argentina a principios de la década. Más aún, la Cancillería se interesó explícitamente en el debate acerca de un "nuevo orden internacional" y sus implicancias para la política exterior²³.

Sin embargo, las decisiones que pusieron en marcha las iniciativas en materia de seguridad global y regional de la Argentina no surgieron de una creencia *naïve* en la emergencia de un nuevo orden internacional sino de una estrategia que atribuía a los Estados Unidos un rol decisivo en el nuevo escenario y apostaba decididamente a un estrechamiento de los vínculos con ese país sobre la base de compromisos con la seguridad global y regional.

La participación en la Guerra del Golfo fue, sin duda, la acción decisiva que llevó a cabo la Argentina a principios de la década. La participación en la coalición *ad hoc* liderada por los Estados Unidos, según la resolución N° 678 del Consejo de Seguridad del 29 de noviembre de 1990, produjo un punto de inflexión en la imagen internacional del país. Ésta es una constatación empírica de la investi-

gación de campo en que se basa este análisis. Hasta hace pocos años, era frecuente que cualquier conversación con funcionarios o especialistas norteamericanos o europeos incluyera una mención del impacto político que la participación de la Argentina en la Guerra del Golfo produjo en su momento en los círculos gubernamentales y la opinión pública del país respectivo²⁴.

Por otra parte, la respuesta que la Argentina produjo 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. La investigación de campo revela que tanto funcionarios de la Cancillería argentina cuanto miembros de las jerarquías de las fuerzas armadas vieron en las políticas de seguridad internacional un instrumento efectivo para fortalecer la imagen local e internacional de las instituciones militares y recomponer sus vínculos con sus contrapartes de las democracias occidentales²⁵. La investigación indica que existió un propósito deliberado de expandir el rol de las fuerzas armadas en un área compatible con su fortalecimiento profesional. Si bien éste no fue el objetivo central de la política de seguridad global, tampoco estuvo alejado del *core* de la concepción democrática que la orientara. En cierto sentido, los noventa fueron 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 dispuso, mediante el decreto 1971/90, destacar en la región del Golfo la llamada *Fuerza Argentina*²⁶. El gobierno argentino expresó 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 destacó en sus aseveraciones que la crisis del Golfo fue generada por una abierta violación del derecho internacional y, en particular, de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Funcionarios del gobierno percibían que, más allá de los intereses estratégicos vinculados con el abastecimiento de petróleo, a los Estados Unidos y a la Alianza Occidental les interesa particularmente el no permitir que, en el inicio de la post Guerra Fría, se consolidara y legitimara un hecho de fuerza como el llevado a cabo por Irak contra Kuwait²⁷.

III.2 Políticas de no proliferación

El origen de las políticas de no proliferación que desarrolló la Argentina en los años noventa estuvo 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. Como dijimos, la firma de una serie de acuerdos entre Argentina y Brasil para tales propósitos constituyó el antecedente inmediato más importante del proceso de seguridad que tuvo lugar en la subregión en los años noventa.

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, reflejaron la maduración de un proceso de acercamiento y redefinición de las relaciones bilaterales iniciado varios años antes.

Ese proceso, no obstante antecedentes significativos durante los regímenes militares, cobró un ímpetu creciente a medida que los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney buscaron, y lograron, respaldos políticos recíprocos para la consolidación de la democracia en sus respectivos países. Éste fue el punto de partida fundamental del cambio de percepciones que abrió paso a avances más osados en el campo bilateral²⁸.

A partir de mediados de los años ochenta, ambos países firmaron sucesivas declaraciones conjuntas y protocolos sobre cuestiones nucleares, que culminaron 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 decidieron la apertura recíproca de todas las instalaciones nucleares y una serie de acciones bilaterales en materia de no proliferación. Ambos gobiernos se comprometieron 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 omnicomprehen-sivo 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, Argentina y Brasil se comprometieron 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 decidieron 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, Argentina y Brasil acordaron crear la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC).

Sin embargo, estos pasos no incorporaron los programas nucleares de ambos países al sistema de verificación internacional. Esto se logró recién con el Acuerdo Cuatripartito para la Aplicación de Salvaguardias, firmado en Viena por Argentina, Brasil, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA),

el 13 de diciembre de 1991. Los países firmantes se comprometieron a no ensayar, usar, fabricar, adquirir u obtener por cualquier medio armas nucleares²⁹.

El acuerdo avanza en el establecimiento del SCC, bajo fiscalización de la 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 logró que, a pesar de que ambos países hasta ese momento no habían ratificado el TNP, todas sus actividades nucleares fueran por completo transparentes y confiables para la comunidad internacional.

En 1992-1993, la ABACC realizó 46 inspecciones a instalaciones de los dos países y el Comité Permanente Argentina-Brasil sobre Política Nuclear mantuvo sucesivas reuniones de coordinación. En los años subsiguientes, la ABACC consolidó la aplicación de salvaguardias dispuestas por el Acuerdo Cuatripartito, y el Comité Permanente se reunió periódicamente. De este modo, se estableció una práctica que, adecuando su intensidad a los requerimientos de rutina, tuvo continuidad a lo largo de la década³⁰.

Argentina, Brasil y Chile promovieron 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 promovieron tuvo 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 tuvo lugar en la ciudad de México, los Estados parte aprobaron las enmiendas propuestas por la Argentina, Brasil y Chile y, hacia fines de 1993, las legislaturas nacionales respectivas aprobaron el Tratado.

En el campo de las armas químicas y bacteriológicas, la Argentina, Brasil y Chile firmaron la Declaración de Mendoza en septiembre de 1991, a la que posteriormente adhirieron Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. A través de este acuerdo, las partes signatarias se comprometieron 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 encontraron entre los primeros Estados del mundo que adhirieron a este régimen.

Durante los primeros años de la década, la Argentina también se incorporó a los llamados "clubs tecnológicos". A mediados de 1992, mediante el decreto 603/92, incorporó 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 anunció oficialmente la aprobación del ingreso de la Argentina, por decisión unánime de sus miembros. A su vez, en febrero de 1993 el NSG admitió a la Argentina en carácter de observador y en abril de 1994 como miembro pleno.

En mayo de 1991, el presidente Carlos Menem había dispuesto, mediante el decreto N° 1995, la suspensión y el desmantelamiento del Proyecto Cóndor II y ordenado 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.

El proyecto Cóndor II era un factor destabilizante del marco regional y motivo de recelos internacionales contra la Argentina. Constituía asimismo *un riesgo para la seguridad nacional de la Argentina* por las percepciones que generaba en los establishments políticos y militares de los países vecinos y del Reino Unido. Era, además, un elemento negativo para la imagen internacional del país y un costo creciente en la relación con los Estados Unidos y la Alianza Occidental en un momento de cambio del sistema internacional que implicaba, como vimos, un incremento exponencial del costo de las transgresiones en materia de proliferación nuclear y misilística.

La decisión de dismantelar el Proyecto Cóndor II y crear la Comisión Nacional de Actividades Espaciales permitió que, en 1993, la Argentina ingresara al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR), creado en 1987 por los Estados Unidos, Canadá, la (ex) República Federal Alemana, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido, con el objeto de controlar la proliferación de misiles y la tecnología relacionada con la fabricación de los mismos³¹.

En octubre de 1994, la Argentina firmó la Convención sobre Seguridad Nuclear y en diciembre de ese año el Congreso de la Nación sancionó la aprobación del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). La adhesión plena de la Argentina al TNP fue la culminación de un proceso de creciente transparencia de la política nuclear. En 1995, la Argentina participó como miembro pleno en la Conferencia de Revisión del Tratado. En tal ocasión, respaldó la extensión indefinida del TNP y el fortalecimiento de su sistema de verificación. La Argentina se manifestó partidaria del control internacional de la tecnología nuclear a cargo de las Naciones Unidas, a través del OIEA, con facultades amplias y medios adecuados. Más tarde, participó 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 contribuía a prevenir la proliferación sino también a acelerar el proceso de desarme nuclear.

La suma de estos compromisos transformó 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 significó la erradicación de posibles fuentes de inestabilidad que, en su momento, implicaron el desarrollo del proyecto misilístico Cóndor II y desarrollos nucleares ajenos al control internacional.

Esto también significó 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 Operaciones de mantenimiento de la paz

A partir de 1992, la Argentina asumió una participación activa y continuada en toda la gama de operaciones de paz, si bien tal participación reconoce antece-

dentes que se remontan a los años cincuenta, cuando 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 consistió, 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 participó con 6 observadores militares desde 1988 a 1991. Este tipo de participación constituye un importante antecedente, pero la política sistemática de participación en misiones internacionales con contingentes militares significativos se inició posteriormente.

En mayo de 1992, el primer batallón de infantería del Ejército partió con destino a la misión UNPROFOR (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas) destacada en la ex Yugoslavia. El Batallón del Ejército Argentino estuvo 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 15.000 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 prestaban 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 importancia que la Argentina otorgara a esta actividad en el campo internacional se reflejó en la creación del CAECOPAZ (Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz) en junio de 1995. Asimismo, a partir de febrero de 1998, la Argentina decidió participar en la Rapid Deployment Brigade de 5000 efectivos (una versión de las llamadas Stand-By Forces), compuesta por tropas de Dinamarca, Austria, Canadá, Noruega, los Países Bajos y Suecia, fuerza que 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 adquirió una reputación como país comprometido e identificado con los objetivos de paz y seguridad de la comunidad internacional. Esto fortaleció 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 participó así en las discusiones de alto nivel acerca de cómo perfeccionar la instrumentación y la eficacia operativa de las decisiones del Consejo de Seguridad y formó parte de los grupos consultivos del Secretario General de las Naciones Unidas en la materia. Asimismo, logró mantener su readmisión periódica como miembro no permanente del Consejo de Seguridad³².

III.4 Intercambios con la OTAN

Desde los primeros años de la década, el gobierno argentino siguió con interés el proceso de transformación de la OTAN, iniciado en 1990-91 con las declaraciones de Londres y Roma. A través de ese proceso de cambio, la Alianza se adaptó

al nuevo contexto emergente y asumió compromisos crecientes con las Naciones Unidas y la CsCE³³ en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En ese marco, la Argentina entabló contactos y llevó a cabo intercambios políticos, militares y académicos tanto con la OTAN como 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 juntamente con la Alianza en misiones internacionales sin ocasionar problemas de interoperabilidad, doctrina, o nivel profesional³⁴.

Sobre esa base, con un particular énfasis en los aspectos militares específicos, la Argentina pudo establecer una interacción efectiva con la OTAN. La cooperación en aspectos militares específicos fue el camino adecuado –señalado por los propios actores como el más efectivo– para una interacción sustantiva que se mantuvo durante un período de varios años³⁵. Por su parte, los Estados Unidos otorgaron a la Argentina la categoría de “gran aliado extra-OTAN”, hacia fines de 1997³⁶.

III.5 Redefinición de rol militar

La participación en misiones militares internacionales extendida a lo largo del tiempo contribuyó sustancialmente a la redefinición del rol de las fuerzas armadas en el nuevo contexto internacional. Contribuyó 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 produjo impactos importantes en las relaciones cívico-militares y nuevas rutinas institucionales con relación a la formulación e instrumentación de las políticas de defensa y seguridad. También permitió estrechar vínculos con los establishments militares de los principales países occidentales.

Como resultado de estas políticas las fuerzas armadas argentinas adquirieron una renovada experiencia en distintos terrenos y tuvieron la oportunidad de interactuar con profesionales de diversos países, entre ellos, los más avanzados. En ese marco, los militares argentinos evidenciaron su aptitud para actuar acorde con las normas, particularmente estrictas, que regulan la actividad militar internacional. Ganaron de este modo un prestigio mencionado con frecuencia en foros y reuniones internacionales.

Asimismo, incorporaron pautas internacionales del nivel más avanzado a su propio funcionamiento institucional, sobre todo en materia educacional, y pusieron en marcha un proceso de compatibilización [interoperabilidad] con las fuerzas armadas de los países miembros de la OTAN.

al grado de confianza recíproca que la misma reflejaba y a la creciente cooperación militar sustantiva que la misma dio lugar. Poco después, en septiembre de 1996, los ejércitos de la Argentina y del Brasil efectuaron prácticas de combate conjuntas en la ciudad de Caseros, provincia de Corrientes, bajo las órdenes de un comando militar binacional. El ejercicio militar Cruz del Sur, con la participación de 1300 efectivos bajo un comando militar binacional conjunto, *constituyó el primer ejercicio combinado* que desarrollaron ambos ejércitos. Durante el mismo año, oficiales argentinos participaron en las Fuerzas de Paz de la ONU que Brasil envió a Angola, y oficiales brasileños se integraron al batallón argentino en Chipre.

El contenido del ejercicio Cruz del Sur no se vinculó con hipótesis de conflicto, sino con una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Sin embargo, el ejercicio fue deliberadamente intenso desde el punto de vista militar, por sus cometidos, su ritmo y el tipo de armamento empleado. Los comandantes cumplieron 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 acordaron que el mismo se lleve a cabo periódicamente, en forma rotativa en territorio argentino y brasileño.

Las opiniones favorables a este acercamiento se acentuaron tanto en la Argentina como en Brasil. El titular de la Casa Militar de la Presidencia de Brasil, general Alberto Cardoso, expresó que "...es muy posible que en un futuro, a mediano plazo, haya integración militar formal en el continente". *Asimismo, subrayó que Brasil había dado por concluida la hipótesis de conflicto con la Argentina, vigente durante casi 150 años.*

Por su parte, el vicescanciller argentino, Andrés Cisneros, afirmó 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', evitando 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 comunes; ...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 llevaron a cabo el operativo conjunto denominado "Fraterno". Este ejercicio se había realizado desde los años setenta, pero en los años noventa tuvo lugar un salto cualitativo en los contenidos y el tipo de información y *know how* que ambas armadas compartieron. La aviación naval de la Argentina hizo 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 recibieron entrenamiento en los Super Etendard argentinos, de origen francés, accediendo a una capacidad poco difundida internacionalmente.

Ambos ejercicios tuvieron lugar poco antes de la celebración de la II Cumbre de Ministros de Defensa del Continente Americano, que se realizó en Bariloche con el objeto de dar continuidad a la primera reunión de este tipo, realizada en Williamsburg en julio de 1995. En noviembre, poco antes de la cumbre, los cancilleres de la Argentina y Brasil se reunieron en Tandil, con el objeto de analizar cuestiones de seguridad y otras áreas de cooperación de la relación bilateral.

Poco después, el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso dio a conocer el nuevo Plan de Defensa Nacional de Brasil, comunicado anticipadamente a la Argentina. El plan, diseñado por la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Presidencia de la República, creada a tal efecto, constituye la primera política de defensa nacional formulada explícitamente tras el gobierno militar de los años 60. El nuevo plan de defensa descartó a la Argentina como hipótesis de conflicto y previó la transferencia de las tropas concentradas en el Sur del país hacia la Amazonia. Este cambio fortaleció las consecuencias estabilizadoras del proceso de integración y amplió el camino para la cooperación militar en la subregión.

De hecho, poco antes del anuncio del nuevo plan de defensa, autoridades de Brasil y la Argentina habían planteado la posibilidad de que, en el futuro, militares de ambos países constituyeran 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, firmaron 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 estableció un Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional. El mismo, 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, prevé la participación de funcionarios de otros ministerios, según 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.

III.8 La cooperación militar entre la Argentina y Chile

A partir de los primeros años de la década, los gobiernos de la Argentina y Chile fomentaron la cooperación militar y todos los canales diplomáticos que contribuyeran a incrementar la confianza recíproca y contrarrestar los efectos aún presentes de la situación a la que ambos países habían arribado hacia fines de 1978. Lo que en un principio apareció en el nuevo escenario de cooperación como una sucesión de medidas limitadas, poco significativas desde el punto de vista

militar, y retrasadas en relación con el nivel de acercamiento alcanzado en el campo político y de interpenetraciones en el económico, mostró con el tiempo ser una estrategia efectiva de construcción de confianza y de lazos sustantivos entre las fuerzas armadas de ambos países.

Durante los primeros años, los intercambios entre las instituciones militares se limitaron a gestos principalmente simbólicos, tales como 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.

Sin embargo, en noviembre de 1995, los gobiernos de la Argentina y Chile firmaron el Memorandum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo, por el cual se creó el Comité Permanente de Seguridad con el propósito de establecer una agenda de trabajo que permitiera profundizar la cooperación mutua en materia de seguridad. La labor del Comité contribuyó a un avance sostenido de la construcción de confianza en el campo militar.

Para entonces, las Armadas chilena y argentina habían 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 habían iniciado las llamadas "rondas de conversaciones bilaterales", en las que acordaron 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 estableció 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 estuvo destinado al control del tránsito aéreo de todo tipo, con base en Puerto Williams y Ushuaia. También los Carabineros chilenos y la Gendarmería argentina instrumentaron 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 dieron inicio a Reuniones de Consulta de las que surgieron directivas para la profundización del proceso de construcción de confianza.

En abril de 1998, se realizó en Viña del Mar la XIX Conferencia Naval Interamericana. Durante la misma, los jefes de Estado Mayor General de las Armadas argentina y chilena suscribieron un documento por el que acordaron 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 comprometieron 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.

Qué aprendimos sobre seguridad internacional y transición democrática

En agosto se realizó el ejercicio denominado "Vickaren", ocasión en que el ministro de Defensa de la Argentina y el comandante de la Escuadra Naval Chilena se reunieron en el destructor La Argentina. En combinación con este ejercicio, las Fuerzas Aéreas de ambos países también realizaron su primer ejercicio combinado, denominado "Andes I". Además, entre los días 2 y 3 de septiembre de 1998 se realizó un simulacro de rescate conjunto de un avión de pasajeros, en la zona que se extiende entre Puerto Montt y Bariloche. Ese mismo mes, el comandante del Área Naval transandina, contralmirante Héctor Alvarez, participó en los actos por la independencia de Chile.

En noviembre del mismo año, se realizaron ejercicios combinados de las Armadas chilena y argentina en aguas del Pacífico. Las maniobras militares entre tres buques de guerra chilenos y uno argentino coincidió con la negociación que llevaban adelante las cancillerías de ambos países para la firma de un nuevo acuerdo por los Hielos Continentales, que puso fin al último diferendo limítrofe pendiente entre ambos Estados.

El 16 de diciembre de 1998 los presidentes Carlos Menem y Eduardo Frei firmaron el acuerdo por el diferendo de los Hielos Continentales. Al mismo tiempo tuvo lugar un operativo de patrulla antártica combinada bautizada "Polar". La misma consistió en la realización de maniobras conjuntas de búsqueda, control y combate de derrame de hidrocarburos o sustancias contaminantes en el mar. Además brindó apoyo logístico a las bases castrenses y científicas en el Continente Antártico. Las tareas combinadas se cumplieron desde la base argentina de Ushuaia y la transandina de Puerto Williams.

En febrero de 1999 los presidentes Carlos Menem y Eduardo Frei firmaron un compromiso de equilibrio militar con el que se buscó transparentar y equiparar las inversiones de cada país en materia de defensa. Firmaron, además, la ratificación del Tratado Antártico, que supone un compromiso de "preservar, reforzar y desarrollar los vínculos de paz inalterables y amistad perpetua".

IV Comentarios finales

A partir del retorno a la vida constitucional, las políticas exterior y de defensa reflejaron, en forma creciente, consensos básicos generados en la sociedad a partir de los primeros años de la transición. Esto se reflejó en el plebiscito de 1984, punto fundamental del cambio de rumbo de la relación bilateral entre la Argentina y Chile, el apoyo a la revisión de las violaciones masivas a los derechos humanos, desde el juicio a las Juntas Militares en 1985 en adelante, y el respaldo al acercamiento a Brasil y el posterior inicio de un proceso de integración regional.

La política exterior argentina y, más ampliamente, las relaciones de la Argentina con sus vecinos y con el mundo cambiaron sustancialmente durante la transición democrática. Esos cambios fueron sucesivos y no del todo homogéneos u orientados en la misma dirección. Sin embargo hubo un largo ciclo de continuidad en varios aspectos, tales como el predominio de una visión cooperativa e integradora, el apego a lo multilateral y el respaldo a la paz y la seguridad internacionales.

La transición a un régimen democrático y la consolidación del mismo fueron

factores de fondo en estos cambios y en su continuidad a lo largo de casi veinte años, —si bien esta continuidad estuvo muchas veces eclipsada por los contrastes entre las administraciones de los presidentes Menem y Alfonsín, lo cual el discurso político y la imaginación colectiva prefirieron resaltar. Si, por ejemplo, miramos con atención la tan mentada “reinserción internacional” de la Argentina, advertimos que *la misma comenzó con la restauración de la democracia y la recuperación de los derechos humanos como valores fundamentales de nuestra sociedad*. Para esto es necesario recordar el lugar que ocupaba la Argentina en el plano internacional en 1983, cuando compartía con otras dictaduras el aislamiento propio de los acusados de haber cometido violaciones masivas a los derechos humanos contra su propia población.

Los cambios en la política exterior introducidos por el presidente Alfonsín y posteriormente por el presidente Menem reflejaron un conjunto de valores de la sociedad que se manifestaron en forma continua a través de ambas administraciones, en un contexto de profundos cambios en el contexto internacional. El enfoque cooperativo que el presidente Alfonsín adoptó en la vinculación con los países vecinos, los compromisos que asumió en respaldo del proceso de paz centroamericano, y su decidida política de revisión de las violaciones masivas a los derechos humanos cometidas en los años setenta, mantuvieron una estrecha vinculación con las políticas de construcción de confianza en los planos regional y hemisférico, y los compromisos en materia de defensa de la paz, la seguridad internacional y el respeto universal de los derechos humanos que el presidente Menem estableció como aspectos fundamentales de la política exterior argentina a lo largo de los años noventa.

El desarrollo de una política nuclear común con Brasil con fines exclusivamente pacíficos, se inició a mediados de los años ochenta con las sucesivas declaraciones que firmaron los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney. Con Chile, la Argentina firmó el 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 proyectó en forma ininterrumpida sobre los años noventa, culminando con la resolución de los 24 conflictos limítrofes pendientes entre ambos países durante la presidencia de Carlos Menem.

El carácter de política de Estado que asumió el Mercosur a medida que avanzaron los años noventa fue una evidencia tanto de la continuidad de determinadas políticas cuanto de la importancia que la existencia de un consenso básico en la sociedad tiene para la sustentabilidad de la política exterior en un contexto democrático. Asimismo, hacia fines de los ochenta, la Argentina participó en misiones de paz de las Naciones Unidas, luego de un largo período de abstención, y ofreció un firme apoyo al proceso de paz centroamericano.

Sin embargo, “continuidad” no se refiere necesariamente a similitudes entre las políticas de ambas administraciones o a la prolongación de la misma política, sino a la presencia de elementos subyacentes que explican el proceso de formación de política y las decisiones del gobierno en uno y otro caso. De algún modo existen “encadenamientos” con decisiones o políticas de la administración precedente incluso en el caso de algunas políticas del gobierno de Carlos Menem —por ejemplo, la participación en la Guerra del Golfo o el desmantelamiento del pro-

yecto Cóndor II— que carecían de antecedentes o contradecían posiciones adoptadas por el gobierno de Raúl Alfonsín.

En este sentido, no obstante las posiciones encontradas, la participación en la Guerra del Golfo y la posterior presencia sostenida en misiones internacionales de las Naciones Unidas, no hubieran sido posibles sin el grado de integración al sistema democrático y subordinación a la autoridad civil que las fuerzas armadas desarrollaron durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Más aún, un hecho fundamental del proceso que hemos resumido en estas páginas es que las estrategias desarrollada por los presidentes Menem y Alfonsín a lo largo de la transición democrática de la Argentina permitieron transformar a las fuerzas armadas en instrumentos efectivos de la política exterior.

Pero el caso más llamativo de “continuidad” —o “encadenamiento” en este sentido menos lineal— es el del llamado Proyecto Cóndor II, dada la confrontación política desatada en torno de su desmantelamiento. La decisión del presidente Menem de desmantelar el proyecto Cóndor II, en mayo de 1991, fue interpretada (y defendida) como una ruptura o un punto de inflexión *vis a vis* las políticas seguidas por el presidente Alfonsín.

Sin embargo, la decisión también de desmantelar el proyecto Cóndor y crear la CONAE fue un paso más en el proceso de traspaso de funciones y capacidad de decisión política desde el ámbito militar hacia el civil, lo que Alfred Stepan llama *civilian empowerment*, como aspecto fundamental de los procesos de transición postautoritaria y construcción de un marco institucional democrático³⁸. Sin duda, ese proceso se inició en la Argentina con un conjunto de decisiones del presidente Alfonsín, que reseñamos más arriba, y, desde esa perspectiva, la cancelación del proyecto Cóndor II y la creación de la CONAE constituyen un elemento de continuidad del proceso de transición y consolidación de las instituciones democráticas en la Argentina.

Más aún, la cancelación del Cóndor II también fue congruente con la política de distensión política y militar del marco regional y acercamiento a Brasil y Chile iniciada por Alfonsín. Por lo tanto, la decisión en sí misma —desde un punto de vista objetivo, no desde el punto de vista de las consideraciones que motivaron la decisión— y la efectiva distensión política y militar del marco regional que tuvo lugar a lo largo de los ochenta y los noventa, hasta alcanzar la declaración del Mercosur y Estados asociados como zona de paz y seguridad, en 1998, no sólo reflejan la continuidad provista por elementos fundamentales resultantes del proceso de transición y democratización, sino también son expresiones elocuentes de la estrecha afinidad y vinculación entre transición democrática y paz y seguridad internacionales que, al menos, tuvo lugar en el caso de los países del Cono Sur de América Latina.

Notas

¹ Este trabajo reelabora resultados de la investigación desarrollada en el Centro de Estudios de Seguridad Internacional del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) en los años 1995-1997. Diversos aspectos de la investigación fueron publicados en Andrés Fontana, Seguridad Cooperativa: “Tendencias globales y oportunidades para el continente

- americano", DT ISEN N° 16 (Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1996); Andrés Fontana, "Complejidad de riesgo e interdependencia", DT ISEN N° 24 (Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1997); "Re-Founding Hemispheric Security: The Community of American States in the 1990s", *Peace and Security* 1:23 (Jan 2001): 41-60; *Tendencias de cambio en la seguridad hemisférica: hacia una comunidad de Estados democráticos*, DT Universidad Católica de Córdoba, febrero de 2000; y en diversas compilaciones.
- 2 En términos generales, la hipótesis sostiene que las democracias no entablan guerras entre ellas, sobre la base de definiciones de "democracia" y "guerra" razonablemente restringidas. Pero esta hipótesis se ha extendido en los últimos quince años, abarcando definiciones más amplias de ambos conceptos. Ver, entre otros, Bruce Russett [ed.], *Grasping the Democratic Peace* (New Jersey: Princeton University Press, 1996); Zeev Maoz, "The controversy over the Democratic Peace", *International Security* 22:1 (Summer 1997): 162-198; Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", *Philosophy & Public Affairs* 12:3 (Summer 1983): 205-235; y "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2", *Philosophy & Public Affairs* 12:4 (Fall 1983): 323-353.
 - 3 Jack Snyder y E. Mansfield, "Democratization and the danger of War?", *International Security* 20:1 (Summer 1995): 5-38.
 - 4 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).
 - 5 Véase Alfred Stepan, *Repensando a los militares en política* (Buenos Aires: Sudamericana/Planeta, 1988) y Augusto Varas, *Democrática 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.
 - 6 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. Véase Andrés Fontana, *Percepciones militares del rol de las Fuerzas Armadas en Argentina*, Serie Cuadernos Simón Rodríguez N° 27 (Buenos Aires: Biblos, 1993).
 - 7 En análisis más recientes de este tema se refleja tal constatación. Véase Andrés Fontana "The Military and the Argentine Transition: Redefining the Role of the Armed Forces", The Wilton Park Conference, febrero 13 1996, y St. Antony's College, University of Oxford, febrero 28 1996. Previamente, analicé 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) y en "La política militar en un contexto de transición: Argentina 1983-1989", DT CEDES N° 34, Buenos Aires, 1990, presentado en la conferencia Transición a la democracia en Argentina, Yale University, New Haven, marzo de 1990.
 - 8 En entrevistas con jefes y oficiales superiores hacia fines de los años noventa pude observar 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.
 - 9 Véase, 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 Defense*, 1994; Reino Unido, *Statement on the Defence Estimates*, 1994.
 - 10 Véase, 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 y el excelente análisis de Eric de la Maisonneuve, *Incitation a la Réflexion Stratégique* (Paris: Ed. Economica, 1998).
 - 11 Con respecto al concepto de "seguridad cooperativa" véase 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. Steinbrüner, "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*.

- 12 Jánne E. Nolan, Ed. *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994).
- 13 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. Véase, 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*.
- 14 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.
- 15 Esta 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. Véase, 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).
- 16 Véase, además, Brad Roberts "From Non-proliferation 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.
- 17 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 rechaza la ratificación de este Tratado.
- 18 Véase, 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.
- 19 Véase 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.
- 20 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, véase 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.* Véase 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).

- 21 Las referencias al interés nacional de la Argentina se basan en documentos no confidenciales de la Cancillería, producidos con cierta periodicidad. En relación con 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.
- 22 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 con el 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. Véase, asimismo, Samuel Huntington, “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs* 78:2 (March/April 1999).
- 23 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).
- 24 Esta apreciación fue confirmada en numerosas entrevistas y conversaciones informales con funcionarios y oficiales de las fuerzas armadas de diversos países.
- 25 En entrevistas llevadas a cabo durante la investigación de campo, surgió claramente que la búsqueda de un fortalecimiento de la imagen del país y el desarrollo de un rol de las fuerzas armadas vinculado con la seguridad global fueron objetivos convergentes en el diseño de estas políticas, a su vez reforzados por la constatación de que la participación en misiones militares internacionales constituía un instrumento altamente eficaz para ambos propósitos.
- 26 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.
- 27 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.
- 28 Los acuerdos de Corpus y el apoyo de Brasil a la Argentina durante la guerra del Atlántico Sur son los antecedentes políticos más importantes previos a la democratización.
- 29 El Acuerdo se encuentra en vigencia desde marzo de 1994.
- 30 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 Cuatipartito* de 1991.
- 31 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.
- 32 La Argentina ha participado en 7 períodos. La India, Brasil y Japón también 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.
- 33 Actualmente, OSCE.
- 34 Entrevistas realizadas en Bruselas, según detalle metodológico en notas anteriores.

Qué aprendimos sobre seguridad internacional y transición democrática

- ³⁵ Véase Andrés Fontana (editor), *Argentina-OTAN: Perspectivas sobre la seguridad global* (Buenos Aires: GEL, Grupo Editor Latinoamericano, 1994).
- ³⁶ 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.
- ³⁷ Véase las consideraciones y pedidos expresos del Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali 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. Véase asimismo 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 & Peace-making and Peacekeeping*, Documento A/47/277, junio 1992.
- ³⁸ Alfred Stepan, *Repensando a los militares en política*, op. cit.

