RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Fontana, Andrés

Seguridad global y construcción de la paz democrática : la Argentina 1990-1999

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Fontana, A. (1999). Seguridad global y construcción de la paz democrática: la Argentina 1990-1999. Revista de ciencias sociales, (10), 179-213. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1136

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Seguridad global y construcción de la paz democrática: la Argentina 1990-1999*

Andrés Fontana**

Introducción

Entre 1995 y 1997, desarrollé una investigación sobre las políticas de seguridad internacional y no proliferación llevadas a cabo por la Argentina en la presente década.[1] Si bien una versión amplia de los resultados de la investigación será publicada por el Instituto del Servicio Exterior, he creído oportuno presentar aquí algunas reflexiones preliminares sobre el tema.

La primera preocupación que motiva estas reflexiones es por qué la política exterior argentina de los años noventa otorga un lugar de importancia a las políticas de seguridad internacional y no proliferación. En realidad, esto implica una pregunta previa, referida a por qué la Argen-

* Preparado para el seminario "Argentina y las nuevas condiciones de seguridad", organizado por el Programa de Investigaciones sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes, junio de 1999.

** Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, la Universidad Católica de Córdoba y la Universidad Nacional de Buenos Aires. Las apreciaciones presentadas en este trabajo no representan el punto de vista de ninguna institución, pública o privada.

[1] La investigación fue realizada en el Centro de Estudios de Seguridad Internacional del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Las autoridades del Instituto, tuvieron a su cargo en forma sucesiva la Subsecretaría de Política Exterior y diversas direcciones, en particular, la de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales, y la de Organismos Internacionales, y numerosos funcionarios de éstas y otras áreas han sido una fuente invalorable de estímulo, ideas e información. La metodología empleada en el proceso de investigación y la "política de no atribución" me impiden mencionar sus nombres, pero esto no afecta mi sincero reconocimiento. Sí deseo mencionar en particular mi deuda intelectual con Roberto Russell y Mike Clarke.

tina pone en marcha un conjunto de iniciativas en ese terreno. Al mismo tiempo, resulta interesante explorar los supuestos teóricos que subyacen a tales iniciativas y al debate que las mismas generan en el ámbito local.

El porqué de la seguridad internacional en la política exterior argentina de los años noventa se vincula con objetivos prácticos –reinserción internacional, estrechamiento de los vínculos con los Estados Unidos– pero es también la manifestación de procesos profundos. Es reflejo de un conjunto de valores, inherentes a la identidad democrático-occidental de la sociedad argentina, con los que ésta se ha reencontrado a partir del proceso de transición iniciado en 1983. En ese marco, es también resultado del despliegue y la adecuación de la democracia argentina al contexto emergente a fines de los años ochenta.[2] El análisis de este aspecto revela una estrecha vinculación entre la importancia central de la seguridad internacional en la política exterior argentina de los años noventa y las características del particular proceso de democratización iniciado en 1983.

El proceso de democratización produce un cambio en las percepciones de la sociedad argentina que acentúa, en forma progresiva, la valoración del ejercicio pleno de las libertades civiles, el respeto de los derechos humanos y el acercamiento a los países vecinos. Los compromisos en materia de seguridad internacional y no proliferación, y la adopción del enfoque de seguridad cooperativa, expresan en el campo internacional el reencuentro de la Argentina con su identidad democrática. Tal reencuentro es un proceso, aún en curso, que tiene lugar tanto en la sociedad civil cuanto en las instituciones militares, a partir de la guerra en el Atlántico Sur, y se extiende a lo largo de la transición política y el proceso de consolidación democrática.

Los compromisos en materia de seguridad global también muestran ser un instrumento eficaz para profundizar

[2] Véase Roberto Russell, "Los ejes estructurantes de la política exterior", *América Latina Internacional* 1:2, otoño-invierno de 1994.

la condición de la Argentina como sociedad democrática y fortalecer su sistema institucional.[3] Las prácticas en el campo de la seguridad global producen cambios sustanciales en las instituciones militares –en su identidad, en su imagen y en sus percepciones–, permiten una redefinición sustantiva de su rol, adecuada a la nueva realidad regional e internacional, y dan lugar al desarrollo de una *comunidad de policy*, con estrechas vinculaciones entre los ámbitos diplomático, político, militar y académico.

Todo esto contribuye a explicar el creciente consenso que las políticas de seguridad internacional obtienen a lo largo de la década y revela que, no obstante el debate referido anteriormente y los contrastes en algunos aspectos de la política exterior de los dos gobiernos democráticos, existen importantes elementos de continuidad entre ambas administraciones. Por último, resulta interesante observar el gradual cambio de énfasis desde lo global hacia lo regional a medida que avanza la década y los impactos que la experiencia de la Argentina en materia de seguridad global produce en el ámbito subregional. La experiencia argentina en materia de seguridad global contribuye a la introducción de un nuevo lenguaje y una nueva lógica en materia de seguridad en el marco subregional, vinculados fundamentalmente con el enfoque cooperativo y congruen-

[3] Con "seguridad global" me refiero, genéricamente, a los mecanismos, compromisos y acciones orientados a la no proliferación de armas de destrucción masiva y a la preservación de la paz y la seguridad internacionales. Esto último se refiere a misiones militares internacionales que conforman un continuo, crecientemente heterogéneo. El mismo abarca desde las operaciones de mantenimiento de la paz hasta las operaciones de imposición de la paz y las intervenciones militares con objetivos humanitarios. En un sentido más amplio, la seguridad global incluye los arreglos regionales, dado que los mismos contribuyen a preservar la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, en sentido estricto, la noción de seguridad global implica que cualquier miembro de la comunidad internacional tiene interés en su preservación y, en principio, competencia para participar en las acciones, los mecanismos y las instituciones destinados a ese fin.

tes con los procesos de democratización e integración regional que tienen lugar en el Cono Sur de América.

La seguridad internacional en la política exterior argentina

La importancia que asume la seguridad internacional en la política exterior argentina en los años noventa se vincula con una cierta apreciación de los cambios en el sistema internacional y con la estrategia de reposicionamiento internacional del país que informan su lógica de fondo. Por una parte, la crisis de 1989 subyace a la estrategia de reposicionamiento internacional. El propósito de contrarrestar el aislamiento al que llevaron las políticas exteriores de las décadas previas es algo que los análisis infieren pero sobre lo que no existe evidencia empírica. Los actores, por lo general, coinciden *ex post* con tal interpretación. Pero es poco probable que hayan tenido, específicamente, ese objetivo en mente en 1989-1990. Por otra parte, resulta plausible argumentar que en ese breve período se configura rápidamente una visión del escenario internacional emergente, en la cual los Estados Unidos desempeñan un rol hegemónico indiscutido, y de la cual se infieren objetivos estratégicos de la Argentina vinculados con ese contexto. En este sentido, la apreciación del escenario emergente y la estrategia de reposicionamiento internacional de la Argentina son aspectos de una misma visión.

Las tendencias predominantes en los años noventa, la forma en que se estructuran los vínculos entre las principales potencias y el rol hegemónico –no desafiado– que desempeñan los Estados Unidos a medida que avanza la década, indican que esa visión es acertada.[4] A medida que la mis-

[4] Michael Mastanduno provee una convincente explicación de este aspecto central de la Posguerra Fría en "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War, *International Security* 21:4, primavera de 1997, pp. 49-88. También, en cuanto a la naturaleza del liderazgo norteamericano y al peso de la alianza occidental

ma se despliega como conjunto de iniciativas y es procesada en términos de *policy* –naturalmente, en el ámbito de la Cancillería, pero también en interacciones con los mundos académico y político– esta visión incorpora otros aspectos

Advierte una tendencia a la conformación de grandes espacios de seguridad cooperativa y la emergencia de un mundo crecientemente interdependiente, que tiende a reflejarse también en el plano de la seguridad; destaca que el fin de la Guerra Fría constituye un triunfo categórico de las democracias occidentales y, por ende, de un conjunto de valores y principios acerca de la organización política de los estados y de sus vinculaciones recíprocas –i.e., la democracia, la protección de las libertades individuales y los derechos humanos, el respeto del derecho internacional y la renuncia al uso de la fuerza para dirimir conflictos entre estados–. En ese marco, la visión en la que se basa el *rationale* de las políticas de seguridad de la Argentina en los años noventa destaca que esos valores son profundamente afines a la cultura y la historia del país desde sus etapas fundacionales.[5]

Esta visión no se vincula, sin embargo, con expectativas de inspiración wilsoniana acerca de cómo se estructura el sistema internacional tras el fin de la Guerra Fría, sino con una apreciación del rol decisivo de los Estados Unidos en el contexto emergente como potencia hegemónica no desafiada y, en ese marco, el rol de la alianza occiden-

---

en la estructuración de un nuevo orden, véase Daniel H. Deudney y John G. Ikenberry, *Structural Liberalism: The Nature and Sources of Postwar Western Political Order*, draft, Department of Political Science, University of Pennsylvania, 1996, y John G. Ikenberry, "The Myth of Post-Cold War Chaos", *Foreign Affairs* 75:3, mayo-junio de 1996, pp. 79-92.

[5] La caracterización del escenario internacional atribuida en este párrafo a la visión del gobierno nacional se basa en el examen de documentos y *non papers* de la Cancillería empleados en reuniones de trabajo de diversa índole, y discursos del presidente de la Nación y los ministros de Relaciones Exteriores. Además, los elementos que conforman esa visión aparecen con nitidez en diversas entrevistas personales conducidas durante la investigación de campo.

tal en la estructuración del nuevo orden político y económico global. Este orden no es visto como una estrategia de dominación de los países periféricos sino como producto del proceso de globalización de la economía mundial y la creciente interdependencia entre las economías avanzadas.

Es cierto que la Cancillería argentina se interesa en el debate acerca de un "nuevo orden internacional" y sus implicaciones para la política exterior.[6] Pero no es de ahí de donde surgen las decisiones que ponen en marcha sucesivas –y, en buena medida, simultáneas– iniciativas en materia de seguridad internacional y no proliferación. Tales decisiones son parte de una estrategia, cuyos ejes centrales son el estrechar vínculos con los Estados Unidos y cambiar sustancialmente la imagen y el posicionamiento internacional de la Argentina. Esa estrategia, si bien implica una cierta visión del escenario internacional emergente, es esencialmente pragmática y, a la vez, está estrechamente vinculada con la identidad de la Argentina con los valores y la cultura de Occidente.

La seguridad internacional como manifestación de un sistema de valores

En este sentido, la forma en que John Ikenberry interpreta el "orden" de la Posguerra Fría resulta interesante para analizar la estrategia argentina de los noventa y la visión en que ésta se funda. Ikenberry señala que los Estados Unidos, Europa Occidental y más tarde Japón desarrollan un conjunto de lazos a lo largo de un período

[6] 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 de Roberto Russell (ed.), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, GEL, 1992.

que abarca la Segunda Guerra Mundial y la posguerra. Estos lazos se expresan en normas e instituciones que hacen a la democracia política y a una vinculación pacífica y estable entre los estados, y en el compromiso con una economía mundial abierta, pautada a través de mecanismos multilaterales. En este sentido, argumenta, el fin de la Guerra Fría ha sido sobrestimado en términos de su significado histórico, ya que el llamado "nuevo orden" no es sino la continuación y la ampliación de ese "orden de posguerra" construido por, y vigente entre, las democracias y economías avanzadas de Occidente.[7]

La Argentina busca integrarse a ese círculo de países occidentales a través de una estrategia que, en la práctica, sintetiza las transformaciones estructurales del Estado y la economía, y el cambio de orientación de la política exterior como una unidad. En ese marco, muy rápidamente se hace evidente que los compromisos en materia de seguridad global constituyen una *herramienta eficaz* para avanzar hacia el objetivo de fortalecer la imagen de la Argentina y estrechar los vínculos con Occidente. Los lazos y compromisos en materia de seguridad ocupan un lugar de fundamental importancia en el entramado de vinculaciones entre las democracias y economías avanzadas de Occidente a lo largo de la segunda posguerra.[8] A esto se agrega, en el escenario de la Posguerra Fría, la preocupación por la seguridad global, que rápidamente se transforma en una prioridad estratégica para los Estados Unidos y la alianza occidental.[9]

[7] Véase, John G. Ikenberry, "The Myth of Post-Cold War Chaos", citado.

[8] Por eso, la definición de "alianza occidental" empleada en este texto enfatiza los lazos y compromisos en materia de seguridad –además de los que señala Ikenberry–, i.e., democracia política, economías abiertas y relaciones pacíficas y estables entre los estados.

[9] Esta importancia tiende a aumentar hacia fin de siglo, con el creciente despliegue de una sociedad mundial y la evidente voluntad política de la alianza occidental de respaldar la vigencia de los valores fundamentales de Occidente mediante el uso de la fuerza.

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 seguridad internacionales.[10] 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 del 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

[10] Cabe subrayar que ésa 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.

> 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.[11]

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.

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 que lleva a cabo la Argentina constituyen aspectos de la política exterior particularmente valorados por los Estados Unidos y la alianza occidental. Constituyen por lo tanto un instrumento efectivo para respaldar el propósito de entablar una alianza que, desde la perspectiva de la potencia hegemó-

[11] Véase, además, Brad Roberts, "From Nonproliferation to Antiproliferation", *International Security* 18:1, verano de 1993, pp. 139-173, y John M. Deutch, "The New Nuclear Threat", *Foreign Affairs* 71:4, otoño de 1992, pp. 120-134.

nica, carece de objetivos claros y tiene escasa credibilidad.[12] 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.

Tal eficacia de los compromisos en materia de seguridad global se hace inmediatamente evidente a los ojos de los principales *decision makers* de la Argentina. No es posible saber en qué medida esto es una apreciación *ex ante* o una constatación posterior al despliegue de las decisiones del gobierno argentino. Lo fundamental es la capacidad de los compromisos en materia de seguridad global para contribuir a una rápida redefinición de las relaciones con Occidente.

En ese sentido, 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 No. 678 del Consejo de Seguridad del 29 de noviembre de 1990, produce un punto de inflexión en la imagen internacional de la Argentina. Ésta es una constatación empírica de la investigación de campo en que se basa este análisis.[13]

[12] En un reciente análisis de la seguridad europea, Mike Clarke destaca la importancia que tiene –desde la perspectiva norteamericana– que los aliados europeos "acompañen" a los Estados Unidos en sus responsabilidades globales. Clarke indica 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, Londres, marzo de 1999. 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, primavera de 1997, pp. 156-179.

[13] La *perdurabilidad* de la orientación adoptada por la Argentina a principios de los años noventa ha sido una pregunta recurrente en las entrevistas realizadas en Londres, Washington y Bruselas en 1994 y 1995, con

Pero ése es sólo el punto de vista pragmático. La concepción política y el logro de los consensos –en la sociedad y las instituciones del Estado– necesarios para la implementación de estas políticas a lo largo del tiempo se vinculan con la afinidad de las mismas con un conjunto de valores. Estos valores se han arraigado en la sociedad argentina durante el breve proceso de transición porque forman parte de la cultura y la identidad de la Argentina. Es la confluencia de un enfoque pragmático con la reemergencia de los valores democráticos de la sociedad, en un momento de cambio del sistema internacional, lo que explica el éxito de la Argentina en el empleo de la seguridad global como lenguaje e instrumento de la política exterior.

Además, la activa participación en el campo de la seguridad internacional responde al propósito de expandir el rol de las Fuerzas Armadas en un área compatible con su fortalecimiento profesional. Si bien ése no es objetivo central de la política de seguridad global, tampoco está alejado del *core* de la concepción democrática que las orienta.

---

funcionarios de la OTAN y de las áreas de seguridad internacional de los respectivos ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa. Las dudas con respecto al carácter *irreversible* de la orientación adoptada por la Argentina a principios de los noventa se vinculan en ese momento no sólo a los cambios de autoridades políticas, previsibles en un sistema democrático, sino a factores tales como los puntos de vista predominantes en las fuerzas armadas argentinas, o las posturas respectivas de Chile y el Brasil con respecto a *issues* de seguridad global o regional, y su eventual influencia sobre las posturas que adopta la Argentina a lo largo del tiempo. En ese marco, la participación de la Argentina en la Guerra del Golfo ha sido uno de los factores de mayor peso en relación con la credibilidad y perdurabilidad de los cambios emprendidos al comienzo de la década. 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. 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

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 de las instituciones militares y recomponer sus vínculos con sus contrapartes de las democracias occidentales.[14]

Seguridad global y construcción de la paz democrática

Los compromisos en materia de seguridad global, junto con las iniciativas que la Argentina promueve en los marcos hemisférico y subregional a lo largo de los años noventa, conforman una matriz democrática de seguridad internacional. La participación sistemática en misiones internacionales y las crecientes interacciones con la OTAN favorecen el desarrollo de una concepción globalista y cooperativa de la seguridad. Esto implica una redefinición del rol de las instituciones militares acorde con los cambios que se están produciendo en el sistema de seguridad internacional y con los objetivos de estabilidad regional y proyección internacional de la Argentina.

Al mismo tiempo, junto con Canadá y otros estados, la Argentina promueve la revisión del sistema de seguridad hemisférico en el marco de la OEA. El Compromiso de Santiago de 1991 constituye la primera expresión de esta iniciativa. La Argentina propone actualizar los enfoques en materia de seguridad en la región, a fin de eliminar por completo las hipótesis de conflicto entre vecinos. Esto im-

[14] 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.

plica sentar nuevas bases para la formulación de las políticas de defensa. Promueve al respecto la transparencia del gasto militar y de las adquisiciones de armamentos, el control civil de las fuerzas armadas y el desarrollo de medidas de construcción de confianza entre países vecinos.

Este conjunto de criterios conforman las bases del enfoque de seguridad cooperativa –surgido de la experiencia europea en el marco de la CSCE– que la Argentina contribuye a adaptar a la realidad de la región y cuya adopción promueve consistentemente a lo largo de la década.[15] Estas iniciativas en el campo hemisférico y subregional incluyen, como aspecto inherente, el respaldo colectivo a la estabilidad de las instituciones democráticas. Con el mismo enfoque, la Argentina logra, en el ámbito subregional, avances crecientes en materia de construcción de confianza con Chile y el Brasil. Al promediar la década, estas iniciativas incluyen elementos sustantivos de cooperación militar, sucesivos respaldos a la estabilidad de las instituciones democráticas en la región[16] y una cláusula en la normativa del Mercosur que condiciona la pertenencia al bloque regional al pleno cumplimiento de este criterio.

[15] Existe una extensa literatura sobre la experiencia de seguridad en Europa. Véase, entre otros, Emanuel Adler, "Seeds of peaceful change: The CSCE's security community-building model", en E. Adler (ed.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; Marie-France Desjardins. "Rethinking Confidence-Building Measures", *Adelphi Paper* 307, Oxford, Oxford University Press, 1996; Zdazislaw Lachowski, "The Vienna confidence- and security- building measures", en *Conventional arms control in Europe*, pp. 618-631; Dieter Lutz, "Foundation of the European Security Structure. Role of the OSCE", *Review of International Affairs* LVIII, 15 de enero de 1997, pp. 11-23; Heinz Vetschera, "The Role of the CSCE in European Conflict Prevention", presentado en la Conferencia The Art of Conflict Prevention: Theory and Practice, Helsinki, 2 de junio de 1992; y Andrés Fontana, *Seguridad cooperativa: tendencias globales y oportunidades para el continente americano*, Documento de Trabajo ISEN, No. 16, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1996.

[16] Esto incluye la activa participación en las situaciones que se producen en Perú y años más tarde en el Paraguay.

[a] Seguridad global y seguridad regional

Los simultáneos procesos de democratización del Brasil y la Argentina y los acercamientos promovidos en ese marco por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney constituyen el origen de este proceso de cambio en el campo de la seguridad.[17] Los avances de la integración económica regional y los cambios en el contexto internacional tras el fin de la Guerra Fría también contribuyen en forma decisiva. Sin embargo, a principios de la década, la vinculación de la Argentina con los países vecinos se encuentra aún dominada por un modelo de balance de poder.

Incluso en la relación con el Brasil, que es la que más rápidamente avanza hacia la integración regional y la cooperación en materia de seguridad, las visiones estratégicas recíprocas a principios de los años ochenta son aún predominantemente tradicionales. Los elementos cooperativos y de construcción de confianza desarrollados durante la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín se limitan al campo nuclear y, al menos desde la perspectiva de las instituciones militares, se hallan lejos del *core* de la política de defensa. Más aún, la importancia otorgada a los acuerdos en el campo nuclear refleja el predominio de un enfoque de balance de poder y equilibrio militar en la relación bilateral.

Entre 1991 y 1992, la Cancillería argentina diseña una política de seguridad cooperativa en el campo convencional orientada a modificar los términos de las relaciones de seguridad con el Brasil y los demás países vecinos. Esta política, basada en la construcción de confianza y cambios sustanciales en las premisas en que se basan las políticas de defensa de cada uno de los países de la subre-

[17] Los acuerdos de Itaipú y Corpus firmados por los gobiernos militares hacia fines de los años setenta también constituyen un antecedente importante. Sin embargo, los cambios sustanciales que se producen en las relaciones de seguridad en un lapso de apenas diez años, entre 1985 y 1995, sólo se explican en el marco de la democratización de ambos países

gión respecto de los otros, se vincula estrechamente con la experiencia de la Argentina en el campo de la seguridad global. Este enfoque, que tiende a reemplazar el balance de poder y el equilibrio militar como parámetros de las relaciones bilaterales en materia de seguridad, es obviamente innovador. Pero su introducción es casi una consecuencia natural de cómo han evolucionado las relaciones bilaterales –con el Brasil y, si bien con un ritmo diferente, también con Chile– a partir de las respectivas transiciones a la democracia entre mediados y fines de los años ochenta.

La elección de la seguridad cooperativa como opción estratégica para redefinir las relaciones de seguridad en la subregión resulta de un conjunto de factores que confluyen en el particular momento histórico del inicio de los noventa: la maduración de los procesos de democratización, los avances en materia de seguridad que éstos han promovido, los cambios en el sistema internacional a partir del fin de la Guerra Fría y la experiencia que la Argentina desarrolla en ese contexto en el campo de la seguridad global.[18] En ese marco, la Cancillería argentina promueve una política de seguridad cooperativa con el Brasil y los demás vecinos del Cono Sur.

La formulación y puesta en marcha de esta iniciativa ocurre poco después de la participación en la Guerra del Golfo, el desmantelamiento del proyecto Cóndor y tiene una estrecha vinculación con el Compromiso de Santiago de 1991[19] y los avances en la cooperación con el Brasil en materia de transparencia y cooperación en el empleo de la

[18] Éste es el núcleo de la compleja articulación de elementos de "continuidad y cambio" que caracteriza las políticas de seguridad global y regional de la Argentina de los años noventa.

[19] En la reunión de la Asamblea General de la OEA realizada en Santiago de Chile, en junio de 1991, los Estados miembros formulan una declaración conocida como *Compromiso de Santiago* (resolución 1080/91 de la Asamblea General). 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 en-

energía nuclear.[20] Todo parece indicar que la experiencia de la Argentina en el campo de la seguridad global es un factor importante en la adopción del enfoque de seguridad cooperativa y la capacidad de transformarlo en políticas efectivas en el campo de la seguridad regional.

Es cierto que en la motivación de los funcionarios que formulan tales políticas incide la preocupación de diversos sectores de la *comunidad de policy* –incluida la propia Cancillería– por el creciente desequilibrio militar que se viene producidendo desde hace al menos una década. La reducción del presupuesto militar de la Argentina, su incidencia en el nivel de alistamiento y otras medidas, como el desmantelamiento del complejo militar-industrial y la cancelación del proyecto Cóndor II, producen un creciente desequilibrio, en particular *vis a vis* el reequipamiento y las adquisiciones que la participación en el producido de las exportaciones de cobre permite a las Fuerzas Armadas Chilenas.

La seguridad cooperativa subraya la importancia de los contenidos y la transparencia de las políticas de defensa, junto con diversos aspectos del sistema de relaciones cívico-militares –en particular, el grado de autonomía institucional de las fuerzas armadas– como aspectos sustanciales de la seguridad que, recíprocamente, pueden alcanzar potenciales rivales. Las garantías de seguridad y la certidumbre acerca de las mismas –ofrecidas más por la naturaleza del sistema político que por las formalidades de los acuerdos– se encuentran en la esencia de la seguridad

---

tre los Estados miembros y la promoción explícita y sistemática de medidas de confianza entre países vecinos. 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.

[20] El 13 de diciembre de 1991, la Argentina y el Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) firman en Viena el *Acuerdo Cuatripartito para la Aplicación de Salvaguardias.*

cooperativa. La capacidad del poder político para ejercer la autoridad en forma plena sobre las instituciones militares resulta así una fuente sustancial de certidumbre. A esto se suma el peso que tiene el desarrollo de una visión globalista de la seguridad, con énfasis en las instituciones y los compromisos internacionales.

Sobre la base de este enfoque, estrechamente vinculado con la experiencia europea en materia de seguridad durante el último tramo de la Guerra Fría, la Argentina promueve deliberadamente el reemplazo del modelo de balance de poder por un enfoque basado en la cooperación militar y los compromisos recíprocos en materia de seguridad. En el desarrollo de esta política, la Argentina emplea en forma creciente el instrumental operativo de la seguridad cooperativa –i.e., las medidas de construcción de confianza, la transparencia de las políticas de defensa, el énfasis en el control civil de las fuerzas armadas– tanto en el plano subregional cuanto en sus iniciativas a nivel hemisférico. En cierto modo, "trae" el lenguaje de la seguridad global a la región y lo transforma en acciones eficaces de política exterior a través de una intensa interacción con los países vecinos.

Este aspecto de las políticas de seguridad de la Argentina en los años noventa se vincula estrechamente con el carácter particular de la transición política que tiene lugar en la década precedente. Este proceso ha dado lugar, en un período relativamente breve, al establecimiento de un sistema democrático no condicionado por prerrogativas de las instituciones militares heredadas del régimen autoritario precedente.[21] Esta condición de la democracia argentina y el sistema de relaciones cívico-militares que resulta del proceso de transición son elementos importantes para el posterior desarrollo de la seguridad cooperativa en la relación con los vecinos.

[21] Véase 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

[b] El proceso de democratización de la Argentina

Debido a la derrota militar en el Atlántico Sur, la democratización de la Argentina asume características poco habituales. En un lapso de 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. 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.[22]

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 posautoritarias 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 presi-

---

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, mayo de 1993, pp. 283-300, Jorge Zaverucha provee un análisis actualizado de este tema.

[22] 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 Augusto Varas (ed.), *La autonomía militar en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1988, pp. 33-56, y en "Las Fuerzas Armadas Argentinas luego de la Transición Democrática", trabajo presentado en el seminario internacional "Fuerzas Armadas: Modelos Organizacionales y Cambios en los Noventa", Peitho, Sociedad de Análisis Político, y Ministerio de Defensa de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, agosto de 1989.

dente 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 dé 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 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 no vinculante" del 25 de noviembre de 1984.[23]

Con el 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

[23] El 29 de noviembre de 1984 los gobiernos de Chile y la Argentina firman el Tratado de Paz y Amistad. El mismo es ratificado por el Congreso Nacional mediante la ley 23172 y el decreto 545 del 26 de marzo de 1985.

de paz y cooperación se asientan –y a la vez fortalecen– en el surgimiento de un nuevo sistema de relaciones cívico-militares. Éste 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 genera 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.[24]

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

[24] 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 1995-1996. Presento los resultados del primer tramo de la investigación en Andrés Fontana, *Percepciones militares del rol de las Fuerzas Armadas en Argentina*, Serie Cuadernos Simón Rodríguez, No. 27, Buenos Aires, Biblos, 1993.

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 diferenciaciones internas que esto tiende a catalizar contribuyen decisivamente al proceso de cambio interno. En ese proceso predomina 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.[25]

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.

[25] Analizo estos temas en sucesivos trabajos: Andrés Fontana, *Percepciones militares del rol de las Fuerzas Armadas en Argentina*, cit., "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, 1993; *La política militar en un contexto de transición: Argentina 1983-1989*, Documento de Trabajo CEDES, Nº 34, Buenos Aires, 1990, presentado en la conferencia Transición a la Democracia en Argentina, Yale University, New Haven, marzo de 1990;

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 con 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.[26]

En consecuencia, a lo largo de ambas administraciones, las fuerzas armadas constituyen un activo fundamental del proceso de consolidación institucional de la Argentina y estabilización del marco regional y, en los años noventa, son también una herramienta efectiva de la política de acercamiento a Occidente y estrecha vinculación con los Estados Unidos.[27] Las políticas de defensa y seguridad internacional que el presidente Carlos Menem pone en marcha en los años noventa y conforman rápidamente

---

Notas sobre relaciones cívico-militares y el proceso de consolidación democrática en Argentina, Serie Cuadernos Simón Rodríguez , N° 10, Buenos Aires, Editorial Biblos, 1987. 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, 13 de febrero de 1996, y en St. Antony's College, University of Oxford, 28 de febrero de 1996.

[26] 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.

[27] En la etapa avanzada que ha alcanzado este proceso de cambio institucional militar, los oficiales de la nueva generación ven en el profesionalismo una precondición decisiva para la integración plena de la región al mundo desarrollado.

lo que hemos llamado una "matriz democrática de seguridad internacional" constituyen el medio que permite traer a la superficie los cambios de tanta significación que han tenido lugar en las instituciones militares argentinas a partir de 1982. Estas políticas abren deliberadamente un campo de acción para la expresión plena de la identidad democrática de las fuerzas armadas, para la recomposición de sus vínculos con la sociedad y el fortalecimiento de su imagen y su prestigio en el campo internacional. Esto es posible sobre la base de los cambios en la política de defensa y las relaciones cívico-militares que introduce el presidente Raúl Alfonsín en la década previa.

[c] Continuidad y cambio

A partir del retorno a la vida constitucional, las políticas exterior y de defensa reflejan, en forma creciente, consensos básicos generados en la sociedad. Tales consensos se desarrollan como un continuo a lo largo del período 1983-1999. El despliegue y la consolidación del sistema político democrático abarca sin distinción ambas administraciones, incorporando en forma acumulativa ámbitos de las prácticas del Estado y la sociedad civil. Los cambios en la política de defensa introducidos por el presidente Raúl Alfonsín y las políticas innovadoras en materia de seguridad internacional y no proliferación desarrolladas por el presidente Carlos Menem reflejan un conjunto de valores de la sociedad que se manifiesta a lo largo de ambas administraciones, en un contexto de profundos cambios en el contexto internacional.[28]

[28] 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. Véase Roberto Russell, "Los ejes estructurantes de la política exterior", *América Latina Internacional* 1:2, otoño-invierno de 1994.

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.[29]

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 el 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 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 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.

[29] La tendencia a formular políticas de estado en torno de estos temas, acentuada hacia fines de los años noventa, es manifestación del mismo proceso.

El carácter de política de Estado que asume el Mercosur a medida que avanza la década es también 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. Algo similar ocurre con el apoyo al sistema de seguridad internacional. La Argentina participa en misiones de paz de las Naciones Unidas hacia fines de la década pasada,[30] luego de un largo período de abstención, y ofrece un firme apoyo al proceso de paz centroamericano. Esta línea de acción se transforma en un aspecto central de las políticas de seguridad internacional de los noventa. Asimismo, hacia fines de los años ochenta, la Argentina cuenta con un sistema democrático consolidado, enraizado en la sociedad. Esto permite que las decisiones en el campo de la defensa y la seguridad internacional sean materia de decisión –no condicionada– del poder político que emana del sistema representativo de gobierno.[31]

Si bien a lo largo de la década la política exterior ha obtenido grados crecientes de consenso, acercándose en diversos aspectos a la constitución de políticas de Estado, las premisas de fondo que la informan han sido y son objeto de debate. Esto se refleja en las interpretaciones del significado de la Posguerra Fría en relación con la defensa nacional y la seguridad internacional. ¿Existen razones valederas para que los estados revisen sus enfoques en ma-

[30] 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.

[31] La particularidad de la transición argentina, que da lugar en forma inmediata a una democracia plena, no condicionada por prerrogativas de las instituciones militares heredadas del régimen precedente –"la plena instrumentación del sistema representativo de gobierno"– es señalada como un aspecto de fundamental importancia para la seguridad nacional, y en relación con las políticas de seguridad internacional, por un joven funcionario de la Cancillería argentina en un seminario realizado en la Fundación Simón Rodríguez, en 1992.

teria de defensa y seguridad internacional? O, en definitiva, el fin de la Guerra Fría no altera la lógica fundamental de las relaciones internacionales –cuya formulación teórica más acabada la ofrecen la escuela realista y sus versiones *aggiornadas* de los años noventa–. En todo caso, plantean quienes cuestionan las premisas en que se asienta la política exterior argentina de esta década, estamos frente a una nueva versión de los viejos patrones de dominación internacional, pero sin que se altere su esencia.

Existe un cierto paralelismo entre las posturas políticas del debate local –o al menos los supuestos que éstas reflejan en torno de temas como el envío de naves al Golfo Pérsico o el desmantelamiento del proyecto Cóndor II– y las que se hallan en juego en el debate teórico internacional. Las posturas realistas han planteado que las relaciones entre los estados van a volver a una situación similar a la de los años treinta y cuarenta, caracterizados por la rivalidad económica, las carreras armamentistas, el hiper nacionalismo y, en términos generales, una lógica de balance de poder con el consecuente riesgo de la guerra. Las neo-realistas, explica Stephen Walt, enfatizan la probabilidad de que el sistema internacional entre en crisis debido al fin de la bipolaridad y la continua declinación del poder norteamericano. Sin una amenaza unificada, plantea el análisis basado en la noción de balance de poder, es probable que la rivalidad estratégica entre los poderes occidentales reemerja.[32] Por su parte, el liberalismo institucional ha planteado que el orden occidental va a persistir, ya que las ins-

[32] Stephen Walt, "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, primavera de 1998, pp. 29-47. Las posturas descriptas por Walt están principalmente representadas por John J. Mearsheimer, en "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", *International Security* 15:1, verano de 1990, pp. 5-56; Robert Jervis, en "The Future of World Politics: Will it resemble the Past?", *International Security* 16:3, invierno de 1991-1992, pp. 39-73; Christopher Layne, en "The Unipolar Illusion", *International Security* 17:4, primavera de 1993, pp. 5-51; y Kenneth N. Waltz, en "The Emerging Structure of International Politics", *International Security* 18:2, Fall 1993, pp. 44-79.

tituciones y prácticas que han dado al sistema su carácter distintivo son conducidas por una lógica interna, y por lo tanto la cohesión global y el fortalecimiento de las instituciones no va a disminuir con el fin de la Guerra Fría.[33]

No obstante este paralelismo y la continuidad del debate local, las posiciones acerca de la política exterior se han acercado. Si bien la participación en el Golfo y el desmantelamiento del proyecto Cóndor II siguen siendo motivo de visiones enfrentadas, la participación en misiones de paz y las políticas de no proliferación han cobrado consenso. En torno de la vinculación con la OTAN se ha suscitado un debate reciente, pero de carácter coyuntural. El vínculo con la OTAN ha entrado en un carril militar-profesional y diplomático que, en sus contenidos, no es cuestionado y resulta funcional tanto al objetivo de estrechar vínculos con los Estados Unidos cuanto al de estrechar vínculos con Europa y constituye una extensión natural del compromiso argentino con la preservación de la paz y la seguridad internacionales, que no es objetado por ninguna de las visiones políticas predominantes.

Al mismo tiempo, en la dirigencia política predomina, como consenso de fondo, la necesidad de un equilibrio entre dos componentes fundamentales de la política exterior argentina de los noventa: por una parte, los compromisos asumidos en materia de seguridad internacional y no proliferación y la visión globalista de la seguridad desarrollada por la Argentina en estos años y, por otra, la profundización de los lazos y compromisos en el marco regional, en particular con el Brasil y con Chile. Ése es el principal desafío de la política exterior en materia de seguridad internacional y, al mismo tiempo, la clave de una efectiva capitalización en los próximos años de lo realizado por la Argentina en el campo de la seguridad global a lo largo de la década: su relevancia de-

[33] Daniel H.Deudney y John G. Ikenberry ofrecen una equilibrada elaboración de este debate, en *Structural Liberalism: The Nature and Sources of Postwar Western Political Order*, citado.

pende ahora de la capacidad de la Argentina para actuar como elemento catalizador de la gradual aproximación de sus socios regionales hacia el campo de la seguridad global.

Resultados y perspectivas

La estrategia desarrollada por la Argentina en el campo de la seguridad internacional y la no proliferación ha transformado las políticas e instituciones vinculadas con el 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, han contribuido 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, también con una activa participación de las fuerzas armadas, han sido un instrumento eficaz de la política exterior en el marco regional.

Las políticas de no proliferación han contribuido al desarrollo de una nueva relación con el 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 convencionales, entre la Argentina, Chile, el 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.

A principios de los noventa, en el contexto del fin de la Guerra Fría y la maduración de los procesos de transición

posautoritaria, las políticas de seguridad global y regional de la Argentina constituyen una propuesta innovadora. El contexto internacional emergente produce un generalizado desconcierto con respecto al rol de las fuerzas armadas y exige esfuerzos sistemáticos de readaptación.[34]

[34] La reorientación de los objetivos de las políticas de defensa y seguridad internacional constituye un imperativo estratégico de la Posguerra Fría. Las democracias avanzadas asumen este desafío en forma sistemática. 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. 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 la década– y sus implicaciones 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. Véase, por ejemplo, Alemania, *White Paper*, Federal Ministry of Defence, 1994; Australia, *Defence White Paper* - PRIVADO Defending Australia, 1994; Canadá, *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. La literatura sobre este tema es, naturalmente, muy extensa. Lawrence Freedman ofrece un interesante survey en "International Security: Changing Targets", *Foreign Policy*, primavera de 1998, pp. 48-65, y Stanley Hoffmann un importante intento de vincular la nueva problemática con el debate en el campo de las RRII, en "The Crisis of Liberal Internationalism", *Foreign Policy*, primavera de 1995, pp. 159-177. Para análisis centrados en la cuestión de las amenazas emergentes y sus implicaciones con respecto a las instituciones militares, véase, entre otros, los trabajos de Michael Clarke, "The Shape of Wars to Come", *Foreign Service*, primavera de 1996; Edward Luttwak, "Toward Post-Heroic Warfare", *Foreign Affairs* 74:3, mayo-junio de 1995, pp. 109-122; Gareth Evans, "Cooperative Security and Intrastate Conflict", *Foreign Policy* 96, otoño de 1994, pp. 3-20; Eliot A. Cohen, "A Revolution in Warfare", *Foreign Affairs* 75:2, marzo-abril de 1996, y Phillip Wilcox Jr., "The Western Alliance and the Challenge of Combating Terrorism", *Terrorism and Political Violence* 9:4, invierno de 1997, pp. 1-7.

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. Al mismo tiempo, no obstante su carácter eminentemente pragmático, esta respuesta es congruente con los valores democráticos y con la tendencia predominante en Occidente hacia la profundización de los compromisos con la paz y la seguridad internacionales y la particular valoración de tales compromisos por parte de países alejados del escenario Euro-Atlántico.

Esta respuesta también es congruente con la naturaleza y los objetivos de los procesos de democratización e integración en el marco subregional. En ese ámbito, la Argentina desarrolla una política afín a –e intensamente interactiva con– su estrategia en el campo global. El éxito del proceso de integración económica regional ofrece un marco favorable para una interlocución fructífera, crecientemente relevante, con las instituciones militares de los países vecinos. Ésta se transforma rápidamente en la base de intercambios sustantivos de información y prácticas cooperativas entre las instituciones militares de la Argentina con las del Brasil y, poco después, con las de Chile, proceso que, naturalmente, tiende a incluir a los demás estados de la subregión.

Este proceso da lugar a un desarrollo efectivo de políticas de seguridad cooperativa. Los gobiernos de la Argentina, el Brasil y Chile se muestran siempre 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 Memo-

rándum de Entendimiento en materia de Seguridad Internacional que los presidentes de la Argentina y el 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 que confluyen con un conjunto de antecedentes históricos afines a este proceso.[35] Al mismo tiempo, esto implica transformar las contribuciones a la seguridad global en otro tema de cooperación. En realidad, la Argentina, el Brasil y Chile han desarrollado condiciones suficientes para iniciar un proceso de 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 avanzar hacia el diseño conjunto de políticas de seguridad en los campos subregional, hemisférico y global.

[35] Véase los trabajos citados en la nota 2. El común denominador es que la seguridad cooperativa no deriva, ni supone la firma de un gran tratado sino resulta 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.

Sin embargo, en el marco de procesos de transición aún condicionados por la autonomía que las fuerzas armadas han heredado del régimen autoritario precedente, los gobiernos democráticos no pueden ir mucho más rápido que el proceso de cambio y adaptación de las instituciones militares. En este sentido, la asimetría de los sistemas de relaciones cívico-militares de la Argentina, el Brasil y Chile y la necesidad de respetar el ritmo y las características del proceso de democratización de cada país ha estado siempre presente en los debates y los intercambios institucionales que acompañan y promueven este proceso.

En ese marco, la visión globalista y cooperativa de la seguridad que desarrolla la comunidad de política de la Argentina –en particular las dos burocracias profesionales que protagonizan este proceso– ha constituido un elemento sustantivo y de poderosa influencia sobre los contenidos y la naturaleza del proceso de seguridad. La confluencia de la particular democratización argentina y la experiencia en el campo de la seguridad global ha cambiado profundamente las percepciones predominantes en las instituciones militares acerca de cómo se evalúa y cómo se garantiza la seguridad del país y la región. Estos elementos, sobre todo a medida que se transforman en un aprendizaje institucional que las fuerzas armadas incorporan a sus prácticas y se transforman en consensos internos, inciden en el contenido y la eficacia de las iniciativas que la Argentina promueve en el ámbito regional.

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 largo plazo en materia de seguridad y estabilidad de las instituciones democráticas. Esta noción actualizada de la seguridad incluye la estabilidad democrática en un lugar de primordial importancia. Estos avances en materia de seguridad a lo largo de las transiciones democráticas y el proceso de

integración económica regional, y la creciente presencia de una comunidad de intereses y valores y un creciente sentido de identidad común implican a esta altura el surgimiento, la deliberada construcción, de una comunidad de seguridad.[36]

En ese marco, surge la perspectiva de una alianza de seguridad entre los principales miembros del Mercosur, a la que han de sumarse los demás estados.[37] También ofrece una base adecuada para la coordinación de las contribuciones de los países miembros a la paz y la seguridad internacionales en el campo de la seguridad global. Esto incrementa la relevancia potencial de tales contribuciones y también permite utilizar más racionalmente recursos valiosos, como el CAECOPAZ (Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz).

[36] Diversos autores se han referido a esta tendencia, si bien señalando algunas limitaciones. Véase, principalmente, Rosendo Fraga, en "El balance militar en el Cono Sur de América Latina", *Archivos del Presente* 3:11, diciembre-febrero de 1997/1998, pp. 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, julio de 1998, pp. 529-546. Con respecto al concepto de "comunidad de seguridad", véase nota 2 y la formulada por Hurrell en "An Emerging Community in South America?", Draft, Nuffield College, Oxford University, UK 1998.

[37] Entiendo por alianza de seguridad, el tipo de asociación entre estados que incluye un componente militar fuerte y supone la existencia de valores comunes, pero no la existencia de amenazas preconfiguradas sino objetivos de 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 fuerte, valores comunes, y la existencia de amenazas claras y compartidas; las coaliciones *ad hoc*, de naturaleza esencialmente táctica, que tienen un componente militar fuerte pero no suponen una comunidad de valores, y se agotan una vez cumplido su objetivo; y, por último, los *partnerships*, que tienen un carácter esencialmente preventivo vinculado a objetivos diversos, no ligados a amenazas tradicionales, y carecen de un componente militar específico.

Avances sustantivos de la cooperación en materia de seguridad global entre dos países como la Argentina y el Brasil tienen un poderoso significado político y dan lugar a ventajas simultáneas y acumulativas para ambos. En particular, potencian 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 el de dos contingentes de 400 o 600 efectivos de cada país en forma independiente.

Por último, en el plano interno, la experiencia en el campo de la seguridad global y los avances en el marco regional han producido un impacto significativo en las percepciones y las prácticas institucionales de las fuerza armadas y han influido decisivamente en el desarrollo de una comunidad de política, con crecientes grados de institucionalización y componentes de profesionalismo civil. Esta comunidad es parte del entramado de relaciones cívico-militares que ha contribuido a la estabilidad y la consolidación de la democracia en la Argentina.

La formulación e instrumentación de las políticas de seguridad global y regional han requerido una creciente capacidad de coordinación entre la Cancillería, el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las tres fuerzas armadas. La experiencia en el campo de la seguridad global y las iniciativas en el marco regional influyen sobre el desarrollo de capacidades locales en lo que tiende a constituirse como una *security policy community* o "comunidad de política" en materia de seguridad.

A medida que avanza la década, la actividad continua en el campo de la seguridad global produce una creciente presencia de nuevos enfoques y el desarrollo de un nuevo lenguaje en la comunidad de política local. En buena medida, las demandas que surgen de la intensa actividad en materia de seguridad global son las que institucionalizan prácticas comunes y procesos de formulación e instrumentación de políticas que catalizan la constitución de

una comunidad de política. Es, principalmente, a partir de esas demandas que se fortalecen y desarrollan los vínculos entre los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, las fuerzas armadas y el círculo de instituciones no gubernamentales vinculadas a esta área de política. La maduración y el carácter pleno, no condicionado por prerrogativas militares, de la democracia argentina contribuye fundamentalmente a posibilitar ese proceso.

La construcción de esta trama de relaciones en torno del proceso de formulación e implementación de políticas ha sido posible por las características particulares del proceso de democratización de la Argentina. Este proceso ha conducido, en un plazo relativamente breve, a la integración plena de las fuerzas armadas al sistema político y a la producción de una trama de vinculaciones entre dirigentes políticos, miembros de las fuerzas armadas y especialistas civiles. Esto ha sido crucial para generar los consensos y capacidades de coordinación necesarios para el éxito de un proceso de cambio rápido, en un campo particularmente sensible como es el de la seguridad.

Las políticas de seguridad internacional, no proliferación y seguridad regional que la Argentina ha llevado a cabo a lo largo de la década han contribuido a producir cambios importantes en la imagen y el posicionamiento internacional del país y en los vínculos con los países vecinos. En el despliegue de esa estrategia, la transformación de las políticas e instituciones vinculadas con la defensa en un instrumento de la política exterior ha sido una innovación exitosa, con una proyección significativa sobre los escenarios regional y global del próximo siglo. ◆