

Latin American Studies Association

XXI International Congress

Social Justice: Past Experiences and Future Prospects

International Relations INT06

Argentina Security Policy, Democratic Stability and International Framework

Rut Diamint

Universidad Torcuato Di Tella

Primera Versión

Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association

The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois

September 24 – 26, 1998

Personal Address: E-Mail: rut@utdt.edu.ar - Fax 541 784 0089

Universidad Torcuato Di Tella - Miñones 2177

1428 - Buenos Aires - Argentina

Índice

Política de Seguridad Argentina, Estabilidad Democrática y

<i>Regímenes Internacionales</i> _____	3
2 - Primer Nivel: La seguridad global _____	4
2.1 - Las armas químicas _____	4
3 - Segundo Nivel: La seguridad Hemisférica _____	5
3.1 - El control de armamentos regional _____	7
3.2 - Acuerdos informales y mecanismos de cumbres _____	8
3.3 - La cuestión del narcotráfico _____	9
4 - Tercer Nivel: La seguridad regional _____	10
4.1 - Los Memorándum de Entendimiento _____	12
5 - Los Límites de cooperación en seguridad _____	14
6 - Marco regional y definiciones nacionales _____	15
7 - La gestión de las políticas exteriores y de seguridad _____	16
8 - La cooperación en seguridad y las fuerzas armadas _____	18
9 - Comentario final _____	20

Política de Seguridad Argentina, Estabilidad Democrática y Regímenes Internacionales

Rut Diamint*

1 - Introducción

Los acuerdos de seguridad en América Latina se afianzaron en la última década. Desde las negociaciones centroamericanas iniciadas en 1983 hasta la propuesta de crear un sistema de seguridad hemisférico en el año 2001 en el marco de la OEA,¹ la cooperación interamericana muestra signos de creciente vitalidad y confianza.

Este progresivo relacionamiento tiene un déficit vinculado a las propias deficiencias de los sistemas políticos latinoamericanos: la baja institucionalización o la reticencia a que los acuerdos alcancen un nivel amplio de aplicación. La integración entre los sectores públicos y privados de cada uno de los países de la región, es creciente. Sin embargo, los compromisos multilaterales son algo más que la intensificación del diálogo y el comercio. Pese a los avances en cooperación e integración en América Latina y el Caribe, la implementación de Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad (CSBMs) es aún limitada. Las falencias en su implementación están relacionadas con la ausencia de mecanismos institucionales y organizativos internos y también responden a que en la mayoría de los países de América Latina no se ha solucionado la cuestión de la autonomía de las instituciones armadas. Por ello mismo, las autoridades políticas tienen dificultades para definir una política de defensa, que en general siempre fue impuesta por las mismas fuerzas, mientras que los Ministerio de Defensa eran interlocutores entre el Poder Ejecutivo y las cúpulas militares.

En este trabajo presentamos tres niveles de institucionalización: el global, el hemisférico y el regional, realizando una reflexión particular sobre las deficiencias que se presentan en Argentina para sostener creíblemente los acuerdos en los tres niveles. Partimos de tres constataciones que orientan el estudio. Primero, que los procesos de integración modificaron las respuestas de política exterior y de defensa de los países de la región, incorporando nuevos sustentos sobre los que se construyen estas políticas. Segundo, a pesar de esos cambios, el proceso de gestión de las políticas no se adecuó a los requerimientos de un esquema de participación regional. Tercero, las percepciones vinculadas a la defensa, respecto a los países vecinos continúa asociada a las tradicionales visiones militares construidas en el período de la guerra fría.

* Rut Diamint es profesora en la Universidad Torcuato Di Tella y en la Universidad de Buenos Aires. Coordina el proyecto "La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina. Entrenando a una red de especialistas", en la Universidad Torcuato Di Tella, financiado por la Fundación Ford. Es investigadora de Peace and Security in the Americas, del Woodrow Wilson Center for International Scholars, Washington y FLACSO, de Chile.

1 En las Américas, según los paradigmas de la *transnacionalización* de las relaciones internacionales y en un constante traspaso de competencias del orden nacional al orden internacional, las expectativas de conformar un sistema internacional no es cuestionada teóricamente. Si partimos del concepto de *regímenes internacionales* de Krasner, definidos como "normas, reglas, principios y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores respecto de un tema específico", no se duda de la existencia de un régimen internacional, sino de la factibilidad de que sea un elemento de multilateralización de las políticas nacionales. Stephen D. Krasner, *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*, en Stephen D. Krasner, ed. **International Regime**, Ithaca: Cornell University Press, 1983.

2 - Primer Nivel: La seguridad global

Las cuestiones de limitación de armamentos son parte de un largo debate centrado en la Comisión de Desarme y el Tratado de No Proliferación Nuclear. Sin desmerecer las relevantes actuaciones desempeñadas en estos ámbitos durante los años de la Guerra Fría, los avances más espectaculares se han dado a partir de 1990. Para la región, y especialmente para el Cono Sur, estas los nuevos acuerdos han creado condiciones de seguridad que modifican sustancialmente las relaciones de defensa.

2.1 - Las armas químicas

Coincidentemente con las iniciativas de la Convención de Armas Químicas (CWC), el Cono Sur llegó a un arreglo previo que sirvió de impulso a las negociaciones globales. Si se tienen en cuenta el estado de relaciones entre Argentina y Chile, y las sospechas tanto de la Cancillería Argentina como los informes de inteligencia efectuados por las fuerzas armadas, la firma del Compromiso de Mendoza estaba alejado de las perspectivas de ambos países. El 5 de septiembre de 1991, Argentina, Brasil y Chile se comprometieron a no desarrollar, producir, adquirir, almacenar, transferir ni usar armas químicas ni biológicas, por medio de la Declaración Conjunta sobre la prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas, conocido como el *Compromiso de Mendoza*. Poco después Uruguay, Paraguay, Bolivia y Ecuador adhirieron al mismo.² Este acuerdo imponía la condición de firmar en forma conjunta y originaria la Convención Internacional sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas (CWC).

Una de las dudas centrales acerca de la efectividad de la Convención estaba centrada en la superposición de normas externas y regulaciones internas. Primero, porque cada país está obligado a crear una Autoridad Nacional para poder cumplir con las obligaciones inherentes a la Convención y en la mayoría de los casos ha habido dificultades para llevar adelante esta labor.³ En algunos casos porque los desarrollos químicos estaban vinculados a industrias militares; en otros, porque las industrias químicas privadas temían la injerencia estatal; en terceros, por la falta de especialistas o de laboratorios nacionales que puedan realizar la verificación.⁴ Por otra parte, se considera un medio para conocer las empresas que producen precursores claves para el procesamiento de drogas, o sea que esos registros sirven, en segunda instancia, como un recurso para el control del narcotráfico.

Tomando como parámetro el éxito de la Convención de Armas Químicas se renovaron las expectativas positivas sobre las negociaciones de la Convención sobre la Prohibición de Armas

² Perú no se incorporó al Tratado pues había presentado una iniciativa conocida como la Propuesta Fujimori sobre la renuncia a todas las armas de destrucción masiva, que consideraba más amplia y abarcativa que el Compromiso de Mendoza. Su propuesta fue elevada al Grupo Río. No alcanzó a legitimarse.

³ En principio, la no ratificación norteamericana pone en cuestión la utilidad de la CWC. El gobierno argentino ha llevado el tema de la ratificación norteamericana a reuniones bilaterales de consulta de seguridad y a las reuniones bilaterales con la Agencia de Control de Armamentos y Desarme de EE.UU. (ACDA). Brasil y Chile también han manifestado su preocupación por la ausencia de una aprobación norteamericana. El 17 de marzo de 1997, el Presidente Yeltsin presentó oficialmente el proyecto de ratificación de la CWC ante la Duma Estatal, que aún no fue aprobada. Algunos países centroamericanos entre ellos Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá no manifiestan interés, dado que no tienen desarrollos químicos en general. Belice ni siquiera firmó, a pesar del reclamo del Secretario Ejecutivo de CWPO.

⁴ Al 24 de marzo de 1997, la han ratificado 70 países y tiene 161 signatarios.

Biológicas y Toxínicas (BWC), dotándolo de un régimen similar al CWC. Aunque se esperan negociaciones muy complicadas por cuanto el control de la producción de bacterias destructivas es un recurso menos localizable y de más fácil utilización por parte de grupos terroristas⁵ y por otra parte, porque la legitimidad de las inspecciones es más difícil en un área dual tan sensible.⁶

Por último, queda por referirse a la posibilidad subregional de declarar el uso de armas químicas como *Crimen a la Humanidad* invitando a los países de la región a incorporarse a dicha declaración. Los fines de un acuerdo de este tipo se basan en la política común de transparencia, verificación y confianza mutua que se da en la cooperación regional, permitiendo alcanzar un mayor compromiso de integración. Así, se busca establecer un Tratado para Establecer una Zona Libre de Armas Químicas en la región de los Países de la Cuenca del Plata - Mercosur, que utilizando el modelo y los resultados del Régimen de Tlatelolco, sea un marco más restrictivo que el que propone la CWC. Esta declaración se impulsaría desde el ámbito del Mercosur, liderada por los países mayores de la región (Brasil y Argentina).

El nivel global es el que tiene mayor ejecutividad y el que demuestra un mayor grado de seguimiento de las propuestas. Las causas de esta eficiencia residen en la tradición de las Cancillerías latinoamericanas, que son la únicas burocracias con una larga historia de entrenamiento profesional. Incluso durante los gobiernos militares mantuvieron lineamientos constantes en las cuestiones multilaterales. En comparación con la politización de otros ámbitos de la esfera pública estatal, exhiben un comportamiento idóneo que queda poco expuesto a las negociaciones partidarias internas, fuente de muchas de las vacilaciones que complican la toma de decisión de los gobiernos nacionales. En el caso argentino, este es el ámbito que refleja mayores éxitos y continuidad en la gestión de las nuevas pautas.

3 - Segundo Nivel: La seguridad Hemisférica

La temprana asociación en un organismo multilateral continental⁷ orientado hacia la cooperación económica pero con incidencia en las cuestiones de seguridad, dio, a pesar de sus deficiencias, un marco institucional de negociación relativamente eficiente.⁸ La Organización de Estados Americanos es el principal organismo de regulación continental y el que reviste un carácter más formal de todas las múltiples fuentes de asociación hemisférica.

A partir del *Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del*

⁵ Jonathan B. Tucker, *Strengthening the Biological Weapons Convention*, **Arms Control Today**, Washington, D.C., Abril de 1995, pg. 9.

⁶ John M. Collins, Zachary S. Davis y Steven R. Bowman, *Nuclear, Biological, and Chemical Weapon Proliferation: Potential Military Countermeasures*, **Congressional Research Service Report for Congress**, Washington, julio de 1994.

⁷ Se inicia con la Unión Panamericana, cuyo germen fue la Conferencia de Washington en 1889, y que luego de reuniones periódicas en países del hemisferio, toma un carácter más institucional en la Conferencia de La Habana de 1928. El cambio hacia organización se daría en la reunión de Chapultepec de 1945, organizada en función de los problemas de la paz y de la guerra, de la que surge en el año 1947 el Tratado de Río (TIAR) y en 1948, en Bogotá, la Carta fundante de la OEA. Para mayor detalle ver Gordon Connell-Smith, **The Inter-American System**, Oxford University Press, Londres, 1966.

⁸ Esta idea en Françoise Simon y Susan Kaufman Purcell, *The Impact of Regional Integration on European-Latin American Relations*, en Susan Kaufman Purcell y Françoise Simon, **Europe and Latin America in the World Economy**, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1995, pg. 49.

*Sistema Interamericano*⁹, se instala un debate sobre el marco de seguridad que debe gobernar las relaciones hemisféricas. Ello implica la abolición formal del Tratado de Río (TIAR) construido bajo los preceptos de la guerra fría y el cambio de perfil en la Junta Interamericana de Defensa (JID).¹⁰

El impulso se dirigió hacia la creación de Medidas de Confianza Mutua (CSBMs), promovidas por una comisión ad hoc, la Comisión de Seguridad Hemisférica, que logra estabilizarse progresivamente.¹¹ Las dificultades para afianzar esa Comisión estuvo en parte asociada a que los países de la región han obtenido mayores éxitos (y también reveses) en las negociaciones bilaterales, especialmente con los Estados Unidos. En segundo término, las realidades subregionales hacen que sea extremadamente difícil establecer reglas parejas para los 34 estados miembros, logrando propuestas más acordes a sus intereses en convenios subregionales.

La Conferencia Regional de CSBMs, realizada en Chile, logró compromisos sobre algunos diseños concretos. Se decidió que el presidente de la Comisión redactara una carta a los gobiernos solicitando que mantuvieran informada a la Comisión sobre la aplicación de las medidas contempladas en la Declaración de Santiago. Sin embargo, la resistencia de ciertos países -entre ellos Colombia, Guatemala y Honduras- cuestionaba la utilidad a las medidas, precisando que la OEA debía abocarse a temas como los derechos humanos o como la corrupción que tenían un carácter más urgente.

Pese a estos escollos, las CSBMs se afianzan en las relaciones intra-latinoamericanas, imponiendo incluso un modelo de funcionamiento para el principal órgano hemisférico militar, la Junta Interamericana de Defensa. Desde el comienzo, la JID reprodujo la autonomía militar de sus propios países, funcionando como una diplomacia paralela y de intervencionalidad militar, encuadrada en los principios de la doctrina de seguridad nacional. Pese a estos antecedentes, la JID manifestó su compromiso con los mandatos establecidos,¹² y con dificultad se va adecuando a una nueva lógica de cooperación.

9 OEA, Resolución AG./doc.2734/91.

10 La posición de ha sido muy clara respecto a la necesidad de estas reformas. Ver Hal Klepak, *Canadian Security Interests in Latin American*, en Hal Klepak, **Canada and Latin American Security**, ed. Meridien, Québec, Canada, 1993, pg. 135-138.

11 Finalmente, en la XXV Asamblea General de la OEA, realizada en abril de 1995, se otorgó carácter permanente a la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, promovida por Argentina, EE.UU. y Canadá, y fundamentada en la significativa tarea realizada por dicha Comisión desde su creación en 1991, hasta el año 1995. Las recomendaciones que la Asamblea General dio a la Comisión fueron: 1º Definición del vínculo entre OEA-JID (Junta Interamericana de Defensa). La presidencia sugirió establecer cuales son las funciones que le corresponden a la JID, para luego darle el encuadre jurídico correspondiente. 2º Realización de la reunión regional de seguridad en Chile en 1995, teniéndose en cuenta que deberá constituir un avance respecto de la realizada en Buenos Aires en 1994.

12 Estos compromisos son: Compromiso de Santiago con la Democracia, la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia, el Protocolo de Washington, de suspensión de membresía en gobiernos derrocados por la fuerza, y la resolución 1240 de la XXIII Asamblea General de la OEA celebrada en Managua, Nicaragua el 11 de junio 1993. En el proyecto de resolución sobre implementación de medidas de confianza, acordado por la Comisión de Seguridad Hemisférica, a propuesta de la Argentina se incluyó el siguiente párrafo: "...Invitar a la JID para que, en los términos de la resolución AG./RES. 1240, brinde asesoramiento y prestación de servicios de carácter consultivo a la comisión de seguridad hemisférica, cuando esta lo solicite, en la realización de estudios sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad".

3.1 - El control de armamentos regional

Como una forma de contribuir a la paz y avanzar en la cooperación en seguridad, la ONU acordó la creación de un Registro de Armas Convencionales.¹³ Poco después, la OEA, a propuesta de la Comisión de Seguridad Hemisférica, sugirió que ese registro se enviara también a la organización regional. En realidad, el nivel de armamentos que debían detallarse en el registro de la ONU era demasiado sofisticado para la mayoría de los países latinoamericanos.¹⁴ De esta forma, aún cumpliendo con el mandato, se revelaba poco acerca de las existencias reales de armas en muchos estados de la región.

El registro de la OEA no especifica el nivel de desagregación de armamentos. En principio, porque al ser un régimen voluntario no se quería generar presiones que aumentaran las resistencias de algunos miembros, como había sucedido en el caso de Chile y Honduras frente al informe de CSBMs ante la JID. Además, se daba libertad para que los estados llegaran a un nivel de detalle más profundo. Inicialmente, la contribución fue cautelosa, pero año a año se incrementó la cantidad de miembros que envían la información y también mejoró el grado de detalle.¹⁵

En 1997, México hizo una nueva convocatoria, que se conoce como Tlatelolco II. Este régimen no está inscripto en el espíritu de CSBMs, como los Registros de Armas Convencionales, sino que es un convenio de *control* de armas. La propuesta está basada en el auto-control del nivel de armamentos, a través de la fijación, por parte de cada país, de un techo tanto en tecnología como en cantidad de armas según sus propias necesidades. La propuesta intenta convocar a los países que son proveedores tradicionales de la región para que firmen el acuerdo, produciendo una real limitación de armamentos en América Latina. Hasta el momento ha sido una discusión del ámbito diplomático, que no avanzó. La resistencia de los sectores militares y la posición de algunos países en pos de una modernización tecnológica de sus fuerzas armadas, hace que sea poco probable llegar a un acuerdo en esta materia.

Las perspectivas de la OEA son auspiciosas. Los antecedentes centenarios como ámbito de negociación continental, y una revitalización que responde tanto a los intereses norteamericano como a conveniencias latinoamericanas, auguran un dinamismo creciente para la organización. El éxito se verificará en el año 2001, cuando se reestructure en Canadá el régimen de seguridad hemisférico. Las negociaciones paralelas para establecer una área de libre comercio

13 El 1 de enero de 1992, entró en vigencia el Registro, acordado en Asamblea General de diciembre de 1991. El registro solicita información acerca de políticas, legislación y procedimientos nacionales en materia de importación y exportación de armamentos.

14 Estas eran: carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, helicópteros de ataque, aviones de combate, naves de guerra, misiles y lanzamisiles. Son 87 países los que brindaron la información hasta 1995. En el caso de Argentina, de los 7 rubros especificados, sólo posee aviones de combate (23); Brasil presenta Helicópteros de combate (13) y nave de guerra (1); Chile tiene helicópteros de ataque (10) y un misil Excalibur MM-38; México informa sobre vehículos blindados de combate (268 comprados a Francia, 70 a Bélgica y a Gran Bretaña); Perú asienta misiles y lanzamisiles (246). En la presentación de EE.UU., figura que se exportaron a países de América Latina 28 vehículos blindados de combate a México. Ver Informe del Registro de Armas Convencionales de ONU, año 1995.

15 En la Reunión de la Comisión de Seguridad Hemisférica celebrada el 19 de enero de 1996 se respaldó la iniciativa de Canadá de realizar una sesión especial de expertos en materia de registro armas convencionales e información sobre gastos de defensa como una vía para solucionar deficiencias en la elaboración del registro, que se atribuían a la falta de conocimiento de los funcionarios de los Ministerios de Defensa, responsables de proveer los datos.

desde Alaska a Tierra del Fuego, el ALCA, y el progresivo rol de los acuerdos subregionales - especialmente Mercosur y el Mercado Común Centroamericano- están creando condiciones como para establecer acuerdos más parejos, en los que el peso de la hegemonía norteamericana quede balanceado por las vitalidad de las iniciativas latinoamericanas.

3.2 - Acuerdos informales y mecanismos de cumbres

El Grupo de Río surge como un intento de canalizar las relaciones hemisféricas dentro de un marco netamente latinoamericano.¹⁶ Junto a Esquipulas II son la expresión de la voluntad política de los países de la región, con la finalidad de solucionar los conflictos fuera de la confrontación Este-Oeste.¹⁷ y sin las presiones de la hegemonía norteamericana. El Grupo de Río fue el primer organismo regional que estableció el criterio del mantenimiento de sistemas democráticos como criterio de pertenencia al grupo, incorporado luego al Compromiso de Santiago de la OEA y fue también el primero en promover como iniciativa del grupo un régimen de control de armas convencionales. La última reunión testimonia el decaimiento de esta iniciativa, vinculado a su menor capacidad de crear agenda internacional, a la demanda de incorporación de nuevos países, lo que la lleva a una competencia encubierta con la OEA, y a la prioridad que adquieren otros mecanismos. En todo caso, su vigor está vinculado a una acertada asociación con la Unión Europea, que aportó un estímulo para la elaboración de respuestas norteamericanas hacia el continente.¹⁸

Otra iniciativa informal de diálogo han sido las Conferencias de Ministros de Defensa, realizadas en Williamsburg, en julio de 1995, y en octubre de 1996, en Bariloche, Argentina, cuyo objetivo era afirmar la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades democráticas.¹⁹ Esta propuesta ha encontrado críticas emanadas de los Ministerios de Relaciones Exteriores, centradas en el peligro de crear una diplomacia paralela. En varios casos, los Ministerios de Defensa tienen como titular a militares en actividad o en retiro, y la burocracia con la que cuentan no es especializada, generando políticas contradictorias con las que promueven las Cancillerías. Asimismo, esta Cumbre surge de la iniciativa personal del ex-Ministro de Defensa William Perry, produciendo tensiones entre el Pentágono y el Department

16 En 1983, México, Panamá, Colombia y Venezuela, el grupo Contadora se reúne para promover la pacificación en Centroamérica. En 1985, Brasil, Argentina, Perú y Uruguay se constituyen como el Grupo de Apoyo a las iniciativas de Contadora, conocido como Grupo de los Ocho. En 1986 se unifican como Grupo para continuar apoyando los esfuerzos de resolver la crisis centroamericana y dar respuestas colectivas a las cuestiones latinoamericanas. En 1990 se incorporan Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay y una representación por Centroamérica y el Caribe.

17 Este punto se ve claramente en el inciso 12 de la Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, del 29 de noviembre de 1987. Dice: "Además resulta contradictorio que quienes hacen llamados en favor de la democracia impongan, en las relaciones económicas mundiales esquemas de condicionalidad y ajuste que la comprometen y que no aplican en la corrección de sus propios desequilibrios". Ver Grupo de Río. VI Cumbre Presidencial del Mecanismos Permanente de Consulta y Concertación Política. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Buenos Aires, noviembre de 1992, pg. 17.

18 Ver por ejemplo los conceptos surgidos de la Cumbre de las Américas, realizado bajo la convocatoria norteamericana en Miami el 11 y 12 de diciembre de 1994, especialmente el plan de acción para la preservación y el fortalecimiento de la Comunidad de democracias de las Américas. Tomado de la Memoria agosto 1994 marzo 1995 de la Secretaría Pro-Témpore de la XV Reunión de Presidentes Centroamericanos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica.

19 En "United States Security Strategy for the Americas," Department of Defense, Office of International Security Affairs, Septiembre 1995, p. 4 y Declaración de San Carlos de Bariloche, 9 de octubre de 1996.

of State, por lo cual, algunos gobiernos latinoamericanos han manifestado su incomodidad ante una tensión que confunde a los diplomáticos y que deja la toma de decisión en manos de los círculos militares.

Las limitaciones de estos acuerdos informales no opacan su utilidad para crear mayores ámbitos de negociación y compatibilización de políticas en el hemisferio. A pesar de que crean agendas paralelas y superpuestas, incorporan a más actores y más temas a las políticas exteriores, conduciendo a la uniformización de las decisiones y a un mayor entendimiento de las necesidades y mandatos de los estados nacionales.

3.3 - La cuestión del narcotráfico

En este punto vamos a presentar como interviene el tema del narcotráfico en el debate de los asuntos hemisféricos. Desde Estados Unidos se ha propiciado el involucramiento de las Fuerzas Armadas en el control del tráfico de drogas, que en algunos casos se combina con actividades vinculadas a la guerrilla. En cada oportunidad en que EE.UU. ha discutido cuestiones de seguridad de forma bilateral o multilateral, ha incluido el tema.

En abril del año 1995, el Secretario General de la OEA, el Dr. Gaviria, presentó un documento titulado “Seguridad Hemisférica y lucha contra el Narcotráfico”, en donde planteaba los retos a la seguridad y tranquilidad de las democracias del continente. El Secretario General propuso incorporar a la agenda de seguridad de la OEA el desarme, el control y limitación de armamentos, los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el mejoramiento de la calidad de vida, la seguridad ciudadana, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.²⁰

No obstante las evasivas de varios países, en los últimos años, las dimensiones del narcotráfico han crecido, de forma dispar según la región, pero con mayores posibilidades de poner en cuestión el monopolio de la fuerza del estado y con la probabilidad de crear conflictos más allá de los límites estatales. La desorientación acerca de misiones y conflictos a futuro, no ha permitido definir una respuesta regional al involucramiento de los militares en los asuntos de narcotráfico. Pero el tema está instalado en la agenda, y cotidianamente se refuerza la presión de EE.UU. para obtener una respuesta. Esta demanda no caerá en el vacío. Las opciones para la región son: o se crea un plan hemisférico o se aceptará el diseño del gobierno norteamericano. Luego de la reunión de febrero de 1998, en El Salvador, quedó esbozado un programa de acción que tiene por objetivo crear el nuevo sistema de seguridad hemisférico, que se presentaría en la Conferencia de Canadá en el año 2001. La duda inmediata es que capacidad tendrá América Latina de consensuar una política de seguridad hemisférica que contemple las necesidades subregionales; que no convierta el combate a la guerrilla -y la conformación de una supuesta

²⁰ Estos temas serían mayormente apoyados por la Asamblea General, de ese mismo año, en la resolución: *Cooperación para la Seguridad Hemisférica*, aprobado en la vigésimo quinta sesión, celebrada el 8 de junio de 1995, en Montrouis, Haití. Allí se expresa: “Teniendo en cuenta que uno de los propósitos esenciales de la OEA es afianzar al paz y la seguridad del continente, y que la paz según se expresa en éste proyecto, no es considerada sólo como ausencia de guerra, sino como la interdependencia y cooperación a fin de fomentar el desarrollo económico y social. Además considerándose que el desarme, el control y la limitación de armamentos, los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la protección del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de todos, son elementos indispensables para el establecimiento de sociedades democráticas, pacíficas y más seguras.”

brigada multilateral que figura en las intenciones norteamericanas- en sustituto de la lucha a los comunismos internos; finalmente, que clarifique que alcance tiene la defensa de la democracia para que no se entienda como el encubrimiento de políticas intervencionistas.

En definitiva, la cuestión del narcotráfico aparece como un modelo de las futuras relaciones entre EE.UU. y América Latina. De acuerdo a como se lleven las transacciones, se demostrará la capacidad de aunar criterios entre regiones o permitir que el interés norteamericano fije las pautas y los compromisos.²¹ Esta misma dinámica se evidenciará en los debates de las Cumbres de las Américas y la conformación del ALCA. Está en juego la habilidad de los estados para establecer marcos regulados y formalizados, como la OEA, y recursos humanos entrenados para hacer de la cooperación un beneficio nacional, o dejarlo sobrevivir como un interés norteamericano que se acepta por la fuerza y que impone externamente condicionamientos que se obstaculizan internamente.

4 - Tercer Nivel: La seguridad regional

La seguridad regional logró un significativo mejoramiento gracias a las negociaciones de Argentina y Brasil para una política nuclear común. El corolario de estos acuerdos es la declaración de América Latina como zona libre de armas nucleares. En el año 1967 se había acordado, por iniciativa de México, un tratado de prohibición de ensayo, uso o almacenamiento de armas nucleares. Pero el acuerdo no se había implementado ya que ni Argentina, ni Brasil, los dos únicos países que tenían desarrollos nucleares, habían ratificado el tratado. Hacia mediados de los años '80 se produjo un vuelco en las relaciones de ambos países, un nuevo proyecto de vinculación comercial y de occidentalización de sus políticas, que lleva un acercamiento gradual y profundo en la búsqueda de confianza y cooperación.

A través del Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, los gobiernos militares de Argentina y Brasil iniciaron una política de transparencia. Uno de sus objetivos era asociarse para superar las limitaciones establecidas por las naciones desarrolladas por medio de los regímenes de discriminación entre estados poseedores y no poseedores de bombas atómicas.

A partir de 1984, durante el gobierno del Dr. Alfonsín, se retoma el acercamiento con Brasil y uno de los temas de negociación sería el de los mutuos desarrollos nucleares. El Dr. Alfonsín pasó la administración de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA) a manos civiles, quitando a la Armada Argentina el permanente control de la comisión. A pesar de ello, esta política de control no implicaba la aceptación de los regímenes internacionales que eran percibidos aún como discriminatorios.²²

²¹ Peter Smith presenta esta misma idea bajo una tensión entre la solidaridad latinoamericana frente a la urgencia de lograr ganancias individuales en un mundo altamente competitivo. Ver, Peter Smith, **Talons of the Eagle, Dynamics of U.S.-Latin American Relations**, Oxford University Press, New York, New York, 1996. Especialmente el último capítulo.

²² El Canciller Dante Caputo expresó en la Conferencia de Desarme el 28 de febrero de 1984: "Mientras una gran mayoría de países están sujetos a las salvaguardias del OIEA, un número de países industrializados (los miembros del EURATOM, Japón) se benefician de un sistema especial diseñado para proteger sus secretos industriales". Documento de la Conferencia de Desarme CD/PV 245. El gobierno de Brasil percibía a los regímenes internacionales de forma similar. Ver John E. Redick, Julio C. Carasales y Paulo S. Wrobel, *Nuclear Rapprochement: Argentina, Brazil, and the Nonproliferation Regime*, en **The Washington Quarterly**, Cambridge, MA, winter, 1995, pg.108.

En noviembre de 1985 el Presidente Alfonsín y el Presidente Sarney firmaron la Declaración Conjunta de Foz de Iguazú para promover la cooperación entre ambos estados. Una de las medidas que surgió de dicha declaración fue la conformación de un grupo de trabajo sobre Política Nuclear, con el propósito de proveer una cadena regular de discusión de esas políticas en ambos estados.

El salto político se daría en noviembre 1990, cuando los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Mello suscribieron "La Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común", por medio de la cual se abrieron las mutuas instalaciones nucleares y se dieron signos concretos a la comunidad internacional acerca de la vocación pacífica de ambos desarrollos tecnológicos. Los objetivos de ambos presidentes confluían en el logro del acuerdo: en el caso del Presidente Menem, se buscaba reinsertar a la Argentina dentro del grupo de países occidentales y disminuir el perfil conflictivo que se había ganado a través de la Guerra de las Malvinas y del desarrollo del misil Cóndor II. Estos cambios partían de una evaluación muy negativa acerca de los beneficios que el país había obtenido con sus políticas de confrontación y de autonomía frente a las potencias occidentales. En el caso del Presidente Collor, su política de redistribución de las alianzas políticas internas y la reorientación de la política de no proliferación para contribuir al desarrollo nacional,²³ derivaron en un creciente control sobre la autonomía militar y como señal de sus intenciones, cerró la planta de ensayos nucleares secretos de Cachimbo.

En la declaración de Foz de Iguazú se comprometían a renunciar a los ensayos nucleares de dispositivos explosivos; a crear un sistema de contabilidad y control de materiales nucleares; a establecer un régimen de verificación siguiendo los lineamientos de la OIEA y a adherir al Tratado de Tlatelolco. En Guadalajara, en el marco de la Cumbre Iberoamericana, el Presidente Menem y el Presidente Collor, el 18 de julio de 1991, firmaron *el Acuerdo para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear*, por el cual los dos países se comprometieron a abstenerse de ensayar, usar, fabricar o adquirir la posesión del arma nuclear. Este acuerdo, que fue aprobado por el Congreso argentino por Ley 24.046, creó un Sistema Conjunto de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC)²⁴ y la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), que tendría amplias funciones de verificación a través de un sistema de inspecciones. También facultaba al régimen bilateral para implementar un sistema de salvaguardias con la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) Este acuerdo cuatripartito de salvaguardias totales, que fue firmado en Viena el 13 de diciembre de 1991 hizo que todas las actividades nucleares de la Argentina y Brasil fueran transparentes para la comunidad internacional.²⁵

Los pasos siguientes para transparentar la política nuclear fueron las negociaciones entre

²³ John R. Redick, *Latin America's Emerging Non-Proliferation Consensus*, en **Arms Control Today**, Washington, D.C., marzo de 1994.

²⁴ El SCCC es un conjunto de procedimientos para verificar que los materiales nucleares presentes en todas las actividades nucleares no sean desviados hacia usos no autorizados por los términos del acuerdo.

²⁵ Una de las consecuencias de estos acuerdos fue la implementación de un régimen de control de las exportaciones sensitivas y de material bélico en Argentina (*Boletín Oficial* 14/4/92 Dec. 603/92) y un régimen similar en Brasil. Los fundamentos, en ambos países, referían a la utilización pacífica tanto de armamento nuclear, como de su desarrollo espacial, químico y biológico.

Argentina, Brasil y Chile para modificar algunas pautas del Tratado de Tlatelolco con el fin de alcanzar su ratificación total. Pese a que Chile no tenía desarrollos nucleares, se había negado a convalidar hasta tanto no lo hicieran los otros dos países. El 18 de enero de 1994 el gobierno de Argentina y Chile depositaron el instrumento de ratificación del *Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe* y el 30 de mayo de 1994 fue ratificado por Brasil. Con la ratificación del Protocolo Adicional II por parte de Francia y la adhesión de Cuba, América Latina se convirtió en la primera zona libre de armas nucleares.

Como paso final, bajo el gobierno de Menem, Argentina adhirió al TNP, fundado en el hecho de que las medidas tomadas en el campo nuclear y los controles que efectuaba la OIEA tenían el mismo alcance que el TNP, y por coherencia política se debía adherir al mismo.²⁶ El 26 de enero de 1994, la Comisión de Desarme aprobó la negociación de un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT), de carácter multilateral y eficazmente verificable.²⁷

Del mismo modo, en la Reunión de la Conferencia de Desarme de febrero de 1994 se comenzó a negociar las condiciones para de un Tratado no discriminatorio, internacional y verificable que prohibiera la producción del material fisionable para armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos conocido como *cut-off*, en el cual Argentina comparte la posición mayoritaria. La última decisión del gobierno argentino ha sido la privatización de la actividad nuclear²⁸ y la constitución de un Ente Nacional Regulador que controle la actividad privada.²⁹ El presidente Cardozo de Brasil presentó al Congreso para su evaluación y posterior adhesión el proyecto de ingreso al TNP, aprobado el 2 de julio de 1998, faltando solamente que el gobierno deposite el instrumento.

Los efectos de los acuerdos nucleares no incidieron solamente en la relación de Argentina y Brasil, sino que aportaron elementos para la distensión en todo el hemisferio. De esta forma, se constituyeron en efectivas medidas para el fomento de la confianza y proveyeron fundamentos para la creación de un nuevo esquema de seguridad regional.

4.1 - Los Memorándum de Entendimiento

Otra forma de avanzar en la cooperación y la confianza ha sido la firma de acuerdos bilaterales de seguridad. Argentina propició la firma de Memorándum of Understanding (MOU) con diferentes estados, en la medida en que se hacía difícil avanzar en el nivel hemisférico. El *Memorándum de Entendimiento entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre la transferencia y protección de tecnología estratégica*

26 La Argentina se integró al TNP el 10 de febrero de 1995. En el discurso de incorporación, Argentina señaló que aún siendo el país con el desarrollo nuclear más antiguo de América Latina, el cual incluye el dominio del ciclo de combustible, el diseño y construcción, con logros tecnológicos propios, de una planta de enriquecimiento, tomó la decisión de no desarrollar armamento nuclear y pertenecer al tratado de Tlatelolco y al TNP

27 Como consecuencia de todas estas acciones, Argentina accedió a formar parte del London Group de países proveedores nucleares.

28 En *Boletín Oficial*, No 28.548, pg.11, 20 de diciembre de 1996.

29 El Ente Nacional Regulador Nuclear creado por el Decreto 558 del 24 de mayo de 1996 y el 660 del 24 de junio de 1996, tendrá como estructura organizativa un directorio que depende del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Sus funciones son verificar el cumplimiento de las políticas, planes y procedimientos nucleares y verificar las erogaciones realizadas de acuerdo a las normas legales. También vela por la seguridad nuclear y radiológica. Ver *Boletín Oficial*, 28.440, 22 de julio de 1996.

firmado el 12 de febrero de 1993, fue el primero de una serie de convenios establecidos posteriormente.³⁰

El *Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República de Chile para el fortalecimiento de la Cooperación en materia de seguridad de interés mutuo* se firmó en noviembre de 1995, en el marco de la Reunión de la OEA de Medidas para el Fomento de la Confianza, como muestra de la voluntad de ambos países de desarrollar relaciones cooperativas dentro de los marcos occidentales de la seguridad internacional.³¹ El mismo contiene la creación de un *Comité Permanente de Seguridad* que tiene por propósito establecer una agenda de trabajo que profundice la cooperación entre Argentina y Chile en materia de seguridad.³²

El MOU con Brasil se obtuvo luego de una larga serie de encuentros y negociaciones que se inician en 1991 y que eran desestimados por Brasil, en función de su política global de no atar su toma de decisión a convenios legales que limiten sus propias capacidades de influencia externa. Se comenzó por coordinar reuniones de seguridad entre funcionarios de alto nivel de ambos países de las Cancillerías, el Ministerio de Defensa Argentino y la Secretaria de Asuntos Estratégicos de Brasil, los Estados Mayores Conjuntos y en algunos casos, las mismas fuerzas armadas bajo mandato civil. En abril de 1997, se logró formalizar el acuerdo y dotar a las cuestiones mutuas de defensa de un marco oficial.³³

La región demuestra una progresiva tendencia a multilateralizar los acuerdos bilaterales de seguridad.³⁴ El signo de esta cooperación se inclina hacia una confluencia en la paz. Sin embargo, los peligros que amenazan esta creciente paz residen en cuestiones de estabilidad

30 Entre Argentina-Canadá y Argentina Gran Bretaña existe un mecanismo de consulta sobre temas de seguridad en el que participan las cancillerías, los Ministerios de Defensa y los Estados Mayores Conjuntos y que funcionan bajo un normas definidas.

31 En los considerandos expresaba: “En reafirmación del respeto pleno al derecho internacional, a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unida y de la OEA, al compromiso asumido en el Tratado de Paz y Amistad de 1984 en el sentido de solucionar sus controversias por medios pacíficos; comprometidos con el afianzamiento de la democracia, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, el proceso de integración regional y el desarrollo económico y social; teniendo en cuenta las recomendaciones de la reunión de expertos sobre Medidas para el fortalecimiento de la Confianza Mutua, celebrada en Buenos Aires en marzo de 1994; los representantes de la República de Chile y de la República de Argentina decidieron celebrar el presente acuerdo el día 8 de noviembre de 1995.”

32 Los objetivos del Comité son:- El fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa.- Una expedita y oportuna información de las maniobras militares que las partes acuerden sean notificadas previamente, incentivando la participación de observadores.- La promoción de actividades académicas que fortalezcan la cooperación entre ambos países en materia de seguridad. Asimismo, se acordó un Reglamento del Mecanismo de Interconsulta entre el Estado Mayor Conjunto argentino, el Estado Mayor de la Defensa Nacional chileno y los altos mandos de ambos países.

33 También se firmaron MOU en cooperación en defensa y seguridad internacional entre Argentina y Bolivia, el 19 de noviembre de 1996, se ha acordado firmar entre Argentina y Paraguay; pero Uruguay no está interesado en formalizar un MOU.

34 Incluso en el conflicto entre Ecuador y Perú, pese a las resistencias para aceptar las propuestas de la Comisión de Seguridad de la OEA, en la Conferencia de Medidas de Fomento de la Confianza de Chile el representante permanente del Ecuador, distribuyó a los miembros de la OEA, una copia de la declaración sobre medidas de fomento de la confianza entre Ecuador y Perú, firmada el 8 de noviembre de 1995. Y aunque los acuerdos dejaron dudas y se agregaron nuevas tensiones, los estados aceptaron la desmovilización gradual y recíproca de las zonas fronterizas, propuesta por los países garantes, Estados Unidos, Brasil, Argentina y Chile. Sin que se hayan eliminado las causas del conflicto, la filosofía de las CSBMs prevaleció en la resolución de la Guerra del Cóndor. Hoy parece estar más cerca un acuerdos final sobre el tema.

interna: la pobreza, la depredación del medio ambiente y la fragilidad de las instituciones. Los sistemas políticos regionales son fuertemente presidenciales y las decisiones del Ejecutivo han tenido un alto grado de discrecionalidad y aún el control político de las fuerzas armadas no ha llegado a un nivel óptimo.

5 - Los límites de la cooperación en seguridad

Los esquemas de seguridad fijan una serie de pautas y compromisos que definen políticas, alianzas y acciones de los estados. En estos últimos años, se ha difundido una dimensión amplia de la seguridad en la que está comprendida desde la tradicional defensa de la soberanía estatal hasta conceptos más modernos de seguridad ciudadana. La visión común de la defensa estaba centrada en el estado, en el territorio y en sus instituciones políticas de forma autónoma; mientras que la idea de seguridad ciudadana que emerge hoy implica un desplazamiento hacia la seguridad centrada en los individuos y las colectividades. El bienestar es del ciudadano y el fin del estado es atender sus intereses y sus preocupaciones sociales

Es a partir de ese deslizamiento que se fijan como nuevas amenazas a la pobreza extrema, el terrorismo, la represión y la ausencia de respeto a los derechos humanos.³⁵ Estos riesgos comprometen la calidad de vida de los habitantes y afecta de forma directa la vida cotidiana. De la guerra entre estados se pasa a la lucha interna entre comunidades (como sucede en la Europa del este o en África) o a los atentados indiscriminados como los realizados en actos terroristas. El poderío militar pierde peso ante la demanda por estabilidad política o seguridad jurídica y económica. Sin duda, un recurso fundamental en la construcción de estabilidad política se obtendrá a través la inclusión de organizaciones de la ciudadanía, de los parlamentarios y de la función crítica de la prensa. Ello llevará a la formación de consensos explícitos sobre las políticas de seguridad que serán más difíciles de quebrar por gobernantes de turno, crisis financieras o remotos militares golpistas. Hoy no se objeta la multilateralización de la política, ni la conformación de un plan centrado en la prevención de conflictos, y se reconoce en estos recursos una de las formas permanentes del cambiante orden internacional. Se amplió un nuevo diálogo, y el objetivo es lograr que se institucionalice, creando mecanismos y procedimientos transparentes y verificables. Frente a estas nuevas dimensiones de la seguridad hemisférica, ¿como es el proceso de institucionalizar un régimen de seguridad en el caso argentino?

6 - Marco regional y definiciones nacionales

Existe un creencia -no comprobada fehacientemente- de que la liberalización económica y la integración regional alimentan naturalmente la creación de un orden regional estable y seguro.³⁶ Voluntariamente o no, la conformación de compromisos formales refuerza tanto el proceso democrático como la acentuación del pluralismo. Efectivamente, las demandas surgidas de contratos entre estados llevan al seguimiento de reglas que garanticen los arreglos acordados entre los países intervinientes. Este intercambio regional conduce además, a la aceptación de formas de ejercicio político distinto, con desigual peso de la cultura y las instituciones. Para

³⁵ *Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1995, pg. 81.

³⁶ Andrew Hurrell, *Security in Latin America*, *International Affairs*, Londres, Vol. 74, Julio 1988, pg. 529.

superar esas diferencias se necesita una expresa voluntad política que respalde los cambios insertos en complicadas negociaciones multilaterales y que se suman a las transformaciones en el campo económico y en la organización política. Las normativas que se desprenden de los acuerdos, gradualmente obligan a dar preeminencia a la legislación y el derecho, por sobre las prácticas discrecionales. Si observamos los procesos ocurridos en estos últimos años en la región, vemos que se acentuó la superposición entre condicionantes externos e internos; entre una construcción regional y la preeminencia de las políticas nacionales.

Pese a los temores sostenidos por algunos autores acerca de la desaparición del estado nacional como actor central en los actuales procesos de integración y globalización, los gobiernos continúan formulando sus políticas centralmente en función de sus intereses internos y de sus características institucionales.³⁷ Por ello, la calidad del sistema político interno es una variable crucial en la evolución de los acuerdos regionales y globales. Al mismo tiempo, el marco generado por las políticas comunes no soluciona los déficits nacionales. La cooperación abre posibilidades pero requiere del desarrollo de capacidades políticas y organizacionales en cada uno de sus miembros.

Si bien se reconocen importantes cambios en la política exterior argentina, que tuvieron un alto grado de correspondencia en las políticas de la región, persisten desconfianzas y asincronías que dificultan la construcción de sistemas de seguridad. Y centramos estas desconfianzas en los déficits institucionales de la Argentina. Como expresó Douglas Payne: “El gobierno aún esta basado más en el poder que en la ley”.³⁸ Esta situación genera algunas dudas: ¿Cual es la capacidad del estado argentino para administrar las políticas de seguridad y defensa? ¿Se han reforzado los mecanismos institucionales para que acompañen los cambios de la política exterior?

La política de defensa se adecuó a las pautas de la cooperación. Estas acciones no tuvieron un carácter lineal, debido centralmente a dos circunstancias: primero, la reducida tradición del ministerio de elaborar una política de defensa, con ello queremos expresar la ausencia de una visión global de la defensa, que fije prioridades organizadas en el tiempo, que evalúe y corrija los objetivos y sobre todo, que exprese consensos sociales y partidarios. La autonomía militar que rigió la historia Argentina durante medio siglo impidió que la defensa se definiera desde el Poder Ejecutivo, como sucedía -al menos en forma relativa- con las otras jurisdicciones del estado. Segundo, la competencia entre agencias del gobierno, generó desconcertantes péndulos que podían producir políticas contrarias o paralelas a las que definía el Ministerio de Relaciones Exteriores. A pesar de ello, paulatinamente, se fueron acercando las posiciones entre ambos ministerios, reflejando la tendencia general de integración y globalización.

En relación al cambio de posición estratégica, los éxitos más relevantes de la gestión del presidente Menem están vinculados a la participación en misiones de paz, la compatibilización de la preparación militar con los Estados Unidos, la profusión de ejercicios conjuntos con los países vecinos y una intensificación de los contactos personales entre militares de fuerzas armadas de la región. Muchas de estas actividades inter-militares parten de una antigua asociación entre oficiales del continente. Ejercicios como el Unitas, entre marinas de la región, las reuniones de pilotos de ataque, los operativos con Uruguay y con Brasil, el intercambio de

³⁷ Stephan Haggard, **Developing Nations and the Politics of Global Integration**, The Brookings Institution, Washington, DC, 1995.

³⁸ Douglas Payne, citado por Andrew Oppenheimer en **Miami Herald**, 6 de julio de 1998.

oficiales con Perú y Bolivia, tienen entre 30 y 10 años de funcionamiento. Los encargados de promover y cimentar estos intercambios fueron, y aún son, los militares, guiados por una concepción estratégica militar, en la que aún persiste -parcialmente- la visión del enemigo. Con esto queremos decir que la colaboración parte de la suposición de que el vecino es más fácil de neutralizar en la medida que se lo conozca mejor, y que no responde a una idea de cooperación y mutuos beneficios.

Los déficits que se arrastran en las definiciones de defensa corresponden también a deficiencias institucionales. Específicamente, el limitado lugar del Congreso para elaborar y sobre todo evaluar las cuestiones del área; sumado a negociaciones parlamentarias, en las que la política de defensa es considerado un bien en la disputa partidaria y no un bien público.

7 - La gestión de las políticas exteriores y de seguridad

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha sido el organismo ejecutor de los cambios en la relación regional y en la constitución del Mercosur, respondiendo de forma concluyente a las propuestas de la Presidencia. En cierta forma, su rol fue proteger la democracia a través de la promoción de la paz regional, tanto para convencer a los inversores externos como para eliminar fuentes internas de conflicto: la pacificación regional era esencial para resolver interiormente la cuestión cívico militar.³⁹

Inicialmente, tanto el proceso de integración, como las políticas de seguridad, dieron una imagen de alta ejecutividad. Los cambios fueron significativos: los acuerdos nucleares con Brasil, el ingreso al TNP, la participación en el Club de Londres y el Grupo Australiano, el activismo en los regímenes de control de armas, el Compromiso de Mendoza y la firma de la Convención de Armas Químicas, las propuestas de seguridad cooperativa en la OEA, los memorándum de entendimiento con Chile y Brasil, los acuerdos limítrofes.

Desde la perspectiva de actores externos ese dinamismo se diluyó en los últimos años. La respuesta de los funcionarios es que la puesta en marcha de estas nuevas políticas demandaron notorios esfuerzos, mientras que ahora el seguimiento tiene efectos menos ostentosos. Aunque esa explicación puede ser cierta, hay al menos dos importantes falencias.

Primero, la creciente participación en viejos organismos y la creación de mecanismos que no existían, requieren la incorporación de un número mayor de funcionarios, de una estructura de gestión y administración más sofisticada y de una alta coherencia en el mantenimiento de los objetivos impulsados. Por ejemplo, desde 1989 hasta 1997 se firmaron 42 convenios, protocolos y acuerdos con Paraguay. En el caso de Venezuela, se firmaron 41 acuerdos entre 1911 y 1983. Desde el retorno a la democracia se agregaron 28 nuevos. Con Colombia existían 40 convenios desde 1823 hasta 1983. De allí hasta la fecha se sumaron 45 compromisos más. En el caso de Chile hay 34 nuevos acuerdos desde 1989 y para el mismo período se firmaron 43 con Bolivia. . El seguimiento de la gestión se ve así dificultado, teniendo menos recursos para cumplir con las

³⁹ Andrew Hurrell, op. cit, pg. 536 y Rut Diamint, *Política exterior, seguridad regional y medidas de confianza mutua*, en Gustavo Cáceres y Thomas Scheetz, **Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina**, Editora Buenos Aires, Argentina, pg. 330. En el nivel discursivo, se pasó de una posición centrada en la doctrina de seguridad nacional, la visión geopolítica del mundo y la medición constante del balance de poder estratégico, que también predominaba en la Cancillería, a una paulatina visión que apuntaba a los beneficios de la cooperación.

políticas que derivan de este mayor involucramiento, pocos técnicos especializados y un proceso de gestión muy fragmentado.

O sea, esta intensificación de las relaciones bilaterales no llevó a un aumento proporcional de funcionarios o cuerpos técnicos, ni a un refuerzo del presupuesto, ni a un cambio significativo en el proceso de gestión de las políticas. De esta forma, el seguimiento y continuidad a las nuevas políticas entra en mesetas o en péndulos que complican las relaciones con los vecinos.

Segundo, la Cancillería al igual que otros organismos del estado, adolece de deficiencias institucionales. Los procesos normativos de la gestión burocrática no se cumplen con la rigurosidad exigida dentro de un régimen democrático. La utilización de canales para consensuar políticas no se han fijado claramente,⁴⁰ y en muchos casos los acuerdos se obtienen en el marco de controversias de poder y no a tono con los requerimientos de un proceso burocrático. Esto genera dudas sobre la capacidad estatal de emprender acciones consecuentes y sistemáticas en el largo plazo.

Esto no significa que no haya racionalidad en las políticas, ni que la democracia no aporte un cambio importante en el diseño de las políticas públicas. Por ejemplo, el claro sostenimiento de la región como ajena a la carrera armamentista es un atributo de las políticas exteriores de los gobiernos democráticos. La racionalidad también se evidencia en las consultas previas que se realizan entre los tres países en cuestiones multilaterales, en la presentaciones ante organismos multilaterales en nombre del Mercosur,⁴¹ y en la posibilidad de tener consulados conjuntos entre Brasil y Argentina en el exterior.

Respeto al Mercosur, la evaluación actual de los actores de Cancillería es muy positiva, tal vez más optimista que la se percibía algunos años antes. Incluso, consideran que este acuerdo fortaleció la posición de los países de la región frente a los Estados Unidos, contribuyendo a una mayor aceptación de las negociaciones multilaterales en detrimento de las propuestas bilaterales. También consideran que han mejorado la capacidad negociadora con la Comunidad Europea y extendido los intereses argentinos hacia países a los que se prestaba menor atención. Así, se demuestra una preferencia por la idea de un regionalismo abierto, en el que se generan menos distorsiones.⁴²

Pero, si observamos la relación de la Cancillería con el Congreso, ha estado salpicada de acusaciones de retención de información, hubo numerosas interpelaciones al Ministro y la ratificación de los convenios y tratados firmados por el Ministerio fue botín de presiones políticas y partidarias.

En definitiva, la baja institucionalización determina que las políticas sean versátiles restando credibilidad interna y externa. La insuficiente búsqueda de consensos, lleva a que no se

40 Al menos nos deja duda que en algunas ocasiones, ese impulso casi para-legal, puede ser más efectivo que una negociación por los canales pre-establecidos. Por ejemplo, la última sentencia de muerte del acuerdo poligonal con Chile, ¿ayudó o no a acelerar la búsqueda de una nueva solución, dado que efectivamente esa propuesta no funcionaba?

41 Un ejemplo de ello, es la presentación del Embajador Julio Benítez Saenz, en nombre del Mercosur ante la Comisión de Desarme, por la aplicación de la Organización para la prohibición de las Armas Químicas. Naciones Unidas, 28 y 29 de octubre de 1997; y respecto de la Convención de Minas Antipersonales, 6 de noviembre de 1997.

42 Ver en este sentido las declaraciones del Canciller Guido Di Tella, 52o Período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1997.

sume poder interno en la elaboración de políticas. Si bien la integración, junto a los cambios del escenario internacional, llevaron a un cambio de las respuestas de política exterior, la insuficiencia de reglas claras y la conservación de una gestión deficiente, han amortiguado los éxitos de este proceso.

8 - La cooperación en seguridad y las fuerzas armadas

Los procesos de cooperación afectaron también las misiones de las fuerzas armadas y la política nacional de defensa. Como señalamos antes, uno de los elementos centrales en los cambios en la política de defensa está dado por la decisión de participar en misiones internacionales de mantenimiento de la paz. Los efectos de estas misiones implican cambios rotundos en el perfil profesional, en la formación individual de los militares y en su relación con las autoridades políticas. En principio, ello es así porque para concertar misiones en el exterior, los militares dependen exclusivamente de la decisión del Ejecutivo, y no de sus propios comandos, y especialmente de la Cancillería, que es la fuente de vinculación con las Naciones Unidas.

Hoy, la definición de la misión de las fuerzas armadas está encuadrada en el acercamiento entre Argentina y Brasil, seguido por de la inclusión de Uruguay y Paraguay, y la posterior relación con Chile, las prácticas derivadas de las Medidas de Fomento de la Confianza, el control de armamentos, las maniobras conjuntas y el reposicionamiento de las bases militares. ¿Cuál es el resultado de estas acciones? Con el beneplácito o no de las fuerzas armadas determina, de forma clara, que las diferencias entre los intereses de los estados no se resolverán por vías militares.

Desde la visión militar también existe desconfianza en los mecanismos institucionales nacionales. Y tienen algunos elementos como para apoyar esa tesis: el Ministerio de Defensa, pese a su incorporación al ámbito regional, no ha producido ningún cambio ni en la gestión, ni en preparación de recursos humanos, ni en la transparencia de políticas.⁴³ Por el contrario, está manchado de dos importantes hechos de corrupción (la venta de armas a Croacia y Ecuador y la reciente denuncia en la licitación de radares) que afectan a las tres últimas administraciones que ocupan el Ministerio desde 1991. La explicación es que el área de defensa está demasiado politizada, se hace política y no estrategia de defensa, resolviendo las cuestiones técnicas en el conjunto de contraposiciones partidarias.

Los militares señalan otra falencia del gobierno argentino: sus políticas son poco consecuentes con principios y objetivos de largo plazo, independientes de quien gobierne. Por ello, si bien aceptan las propuestas surgidas de las autoridades políticas, sugieren que los mayores éxitos en la vinculación regional proviene de las relaciones interpersonales entre miembros de las Fuerzas Armadas. Oficiales de las tres fuerzas asientan la esencia de las mejores relaciones entre las fuerzas armadas en los contactos directos entre la alta oficialidad. El entendimiento en defensa, no es por lo tanto, consecuencia de un nuevo modelo político, sino de una vinculación individual entre autoridades de las fuerzas. En este sentido, reproducen el personalismo característico de la política argentina.

⁴³ Esto está también expuesto en Rut Diamint, ed. **Argentina y la seguridad internacional**, Colección Paz y Seguridad en las Américas, Wilson Center- FLACSO-Chile, Santiago, Chile, 1998.

Sin embargo, estas críticas sobre la coherencia estatal se confronta con una particular racionalidad militar. Un ejemplo de esta inconsistencia es su percepción acerca de las relaciones con Brasil y con Chile. No solo señalan que hay un intercambio más fluido y amplio con los brasileños, sino que indican que el grado de confianza es cualitativamente diferente.⁴⁴ Pero la amistad con los brasileños no se asienta en los temores que ellos deberían generar según sus propios términos de evaluación: si tenemos presente que uno de los elementos centrales de la planificación militar es el concepto de balance estratégico, mientras que los militares exponen de forma reiterada que las fuerzas armadas argentinas están en una situación crítica por la falta de entrenamiento y equipos, en comparación con los estándares de los vecinos, esa relación preferencial con Brasil no encuentra justificativos. La cantidad de hombres, el número de maniobras y el conjunto de armamentos es claramente superior en el caso de Brasil que en el de Chile.

Entonces, queda en claro que la desconfianza no proviene de la capacidad material u organizacional de una fuerza, sino de otras circunstancias. Las asimetrías en equipamiento no son la base sobre la que se establece el riesgo a futuro. La desconfianza se sustenta en el ámbito político y no en el número de aviones. Está vinculada a las elecciones y prioridades en las alianzas, en la promoción cultural de recelos y en el espíritu de competencia.⁴⁵ Se relaciona con la forma en que se expresa el interés nacional y depende de la transparencia y coherencia en la formulación de políticas. Por lo tanto, la medición estratégica, situación que da pie a constantes reclamos y advertencias de las fuerzas armadas argentina, carece de sustento.

La misma idea se puede aplicar a otra cuestión que involucra a las fuerzas armadas de Brasil y Chile. La relación entre los tres países se vio afectada por la decisión norteamericana de abrir la venta de armas a la región. Luego de un debate de más de dos años se estableció un proceso de análisis de caso por caso para la venta de armamento avanzado. Ante la evidencia de que la posición sostenida por el Pentágono con el apoyo del Congreso había triunfado sobre la que inicialmente sostenía el Departamento de Estado, el gobierno argentino hizo un cambio de política⁴⁶ y de asegurar que creaba condiciones de riesgo al proceso de integración pasó a sostener las ventajas que esperaba de dicha propuesta. Al mismo tiempo se intensificaron las negociaciones para obtener la designación de Argentina como Major Non-NATO Ally.⁴⁷

Los argumentos presentados como *Statement U.S. Policy on Arms Transfers to Latin America* justificaban la nueva política de venta de armas en el hecho de que la región había cambiado dramáticamente en los últimos 10 años, estableciendo democracias y control civil sobre las fuerzas armadas.⁴⁸ El reconocimiento del carácter de aliado extra-OTAN otorgado por

44 Por ejemplo, un oficial de la Fuerzas Aérea entrevistado indicaba que con los C130 se cambia la tripulación completa de Argentina y de Brasil en sus vuelos a la base Marambio, actividad que es imposible desarrollar con los pilotos chilenos. Agosto de 1998.

45 Un oficial de la Aeronáutica, señaló que no puede confiarse en un país cuyo lema es por la razón o por la fuerza y que encuadra toda su acción política bajo su visión geopolítica. Entrevista realizada el 28 de julio de 1998.

46 Esta nueva posición quedó reflejada en el discurso del Canciller Guido Di Tella en 52º Periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1997.

47 La designación presidencial No 98-9, del 6 de enero de 1998, pertenece a la sección 517 de Foreign Assistance Act de 1961 y el Arms Export Control Act

48 Esta posición ha sido cuestionada también por académicos de Estados Unidos: "In Latin America there is little effective control of the military" Richard Downes, del North-South Center de la University of Miami, **Miami Herald**, 25 de Mayo de 1998.

los EE.UU. hacia la Argentina, generó desconfianzas regionales, reconocidas por la oposición política: “La percepción es que en la suma y en la resta, da como resultado más negativo que positivo para nuestro país porque es un elemento muy concreto, que genera la desconfianza de nuestros vecinos con respecto a la lealtad que los argentinos tenemos hacia la región.”⁴⁹ En el nivel interno, las críticas refieren a la ausencia de un debate que establezca consensos entre el gobierno y la oposición. En el ámbito externo, lesiona la confiabilidad de los tratados, pues aunque no implique un mejoramiento del equipamiento militar argentino, da pie a que algunos sectores levanten la sospechas sobre las intenciones de nuestro país.

Tanto en el caso del balance estratégico por la modernización de la aviación chilena como en los temores que genera la alianza extra-OTAN argentino-norteamericana, queda en claro que no se trata de mediciones reales de potencial militar, sino de déficits en la elaboración y comunicación de políticas y en la calidad institucional del gobierno.

9 - Comentario final

En este documento hemos trabajado dos niveles: primero, los regímenes de seguridad de los países de América Latina que tienden a una complementación y transparencia mutua; segundo, algunos déficits de la política argentina, que deteriora esa tendencia de cooperación en seguridad. Nuestro foco ha estado centrado en señalar esas falencias del gobierno argentino que administra al margen de los mecanismos institucionales, ahondando las desconfianzas y debilitando el impacto de los cambios de política exterior.

Este es un proceso, por lo tanto, lleno de contradicciones. Por una parte se percibe un avance importante en la cooperación en seguridad y en la pacificación regional, en el que Argentina ha jugado un rol promotor. Aún más, la legislación argentina apunta a solidificar el ámbito internacional.⁵⁰ Pero simultáneamente el gobierno desacredita las normas establecidas. La construcción entonces de un sistema americano de seguridad, sin las garantías de respeto a las reglas formales es incierto y sus resultados probablemente tengan poca aplicabilidad.

En comparación con el proceso de la Unión Europea, los avances en el campo de la seguridad han sido modestos. Más aun si se toma en cuenta el funcionamiento de los mecanismos institucionales que regulan las cuestiones de seguridad. Aún, el nivel de acuerdos es precario, pues el armado de un marco institucional de seguridad será reflejo, por una parte, del efectivo control civil de las fuerzas armadas, y sus actuales deficiencias reflejan las deudas en la supremacía civil sobre los militares. Y en segundo término será reflejo de una coherencia política que responde al predominio de mecanismos institucionales claros. El sistema político argentino devuelve una imagen que distorsiona los sorprendentes logros en la vinculación regional.

⁴⁹ Entrevista al diputado Estévez Boero, del Frepaso. Julio de 1998.

⁵⁰ La supremacía de los tratados internacionales fue aprobada en la reforma de la Constitución Argentina de 1994.