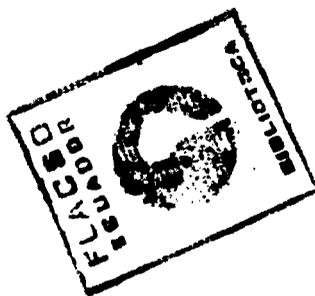


**Programa Paz y  
Seguridad en las Américas**  
Wilson Center-FLACSO Chile

**FLACSO-Chile**  
Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales

**CLADDE**  
Centro Latinoamericano  
de Defensa y Desarme



# **EL MERCOSUR DE LA DEFENSA**

**Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe  
1996**

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, así como las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, han sido realizadas gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. Mac Arthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas, P&SA. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Andrew Mellon. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

338  
F 591m

355

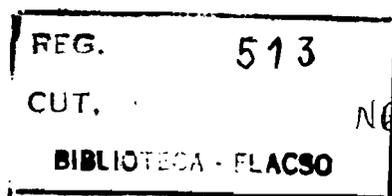
F572 FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA. El MERCOSUR de la defensa. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe, 1996. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1997. 224 p. cuadros, graf. ISBN: 956-205-104-8

1. MERCOSUR 2. FUERZAS ARMADAS 3. POLITICA DE DEFENSA 4. DEMOCRACIA 5. GASTOS MILITARES 7. ANUARIO 8. AMÉRICA LATINA 9. CHILE 10. ARGENTINA 11. BRASIL 12. URUGUAY

© 1997, FLACSO-Chile - CLADDE. Inscripción N° 101.338. Prohibida su reproducción. Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago, Chile. Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 - 225 9938 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: [riflacso@flacso.cl](mailto:riflacso@flacso.cl)  
FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Coordinación banco de datos sobre seguridad regional: Paula Pardo  
Coordinación editorial: Claudio Fuentes y Carlos Martin  
Diagramación y producción gráfica: Claudia Gutiérrez  
Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS  
Impresión: LOM, Santiago de Chile



# INDICE

## INTRODUCCION

<b>América Latina y el Caribe frente a la integración y la seguridad</b> Francisco Rojas A. y Claudio Fuentes S.	5
<b>I. TEMAS DE SEGURIDAD EN EL MERCOSUR</b>	9
<b>El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos</b> Marcelo Fabián Sain	11
<b>Un producto de la posguerra fría: la cooperación en seguridad. El caso argentino</b> Rut Diamint	31
<b>Brasil: rumbo a una política de defensa</b> Domício Proença Júnior y Eugenio Diniz	43
<b>Los militares en democracia. El caso chileno</b> Francisco Rojas A.	55
<b>Fuerzas armadas y democracia en Uruguay</b> Claudio Fuentes S.	79
<b>II. TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR</b>	89
<b>Latinoamérica es la región del mundo con menor gasto militar</b> Rosendo Fraga	91
<b>Tendencias regionales y subregionales del gasto militar</b> Carlos Vergara	93
<b>III. FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES: ESTADISTICAS Y CRONOLOGIAS DE SEGURIDAD</b>	99
Argentina	101
Belice	107
Bolivia	111
Brasil	117
Chile	123
Colombia	129
Costa Rica	135
Cuba	139
Ecuador	145

El Salvador	151
Guatemala	155
Guyana	161
Haití	163
Honduras	167
Jamaica	173
México	177
Nicaragua	183
Panamá	187
Paraguay	191
Perú	197
República Dominicana	203
Surinam	207
Trinidad y Tobago	211
Uruguay	215
Venezuela	219

# Un producto de la posguerra fría: la cooperación en seguridad. El caso argentino

Rut Diamint<sup>1</sup>

## La producción de seguridad

Se entiende por seguridad la ausencia de amenazas a los intereses del Estado<sup>2</sup>. El concepto amplio de seguridad incluye aspectos militares, pero cada vez es mayor el peso de otros componentes como las condiciones políticas internas, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, lograr el bienestar económico y social y la participación en los organismos de seguridad global. Sin embargo, la utilización de una definición tan extensa tiene sus inconvenientes, pues como señala Müller, "expandir el concepto de seguridad demasiado lejos, como para abarcar la ausencia de toda clase de problemas, no sería práctico, puesto que simplemente crearía la necesidad de un término adicional para la ¿seguridad tradicional?, ahora relegada a ser una especie del género ¿seguridad?"<sup>3</sup>.

Seguridad es sobre todo estabilidad política, una economía eficiente y predecible y el respeto a criterios básicos del derecho internacional e individual. No es sólo un tema de paz<sup>4</sup>, sino de consolidación democrática, de fortalecimiento de las instituciones y de la explicitación mutua de que las diferencias no serán resueltas en primera instancia por la vía militar.

La concepción amplia de seguridad nos enfrenta a un dilema de más difícil resolución: ¿cómo se produce seguridad? Si seguridad se asimila a uso de la fuerza, la respuesta simula ser más sencilla, ya que fuerzas armadas bien entrenadas y equipadas son suficientes para garantizar que la balanza se incline a favor de un Estado. Pero en la concepción amplia de seguridad, los requerimientos del Estado son más complejos. Primero, el sistema político es la carta de presentación: democracias estables, con instituciones responsables, coordinadas y legítimas para el conjunto social y ya no sólo la posibilidad de conquistar el gobierno por medio de la alternancia de un proceso eleccionario relativamente limpio. A continuación surgen una larga serie de factores, entre los que las relaciones cívico-militares, la independencia y fortaleza del sistema judicial, un cierto grado de equilibrio social y sobre todo una economía de mercado competitiva y ordenada,

---

1 Rut Diamint es investigadora de la Universidad Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

2 El trabajo de Bjorn Müller aporta una interesante revisión de este concepto. Bjorn Müller, "Conceptos sobre seguridad: Nuevos riesgos y desafíos", Working Paper N° 18, Centro de Investigaciones sobre la Paz y los Conflictos, Copenhague, 1993.

3 Ibid.

4 Richard k. Betts, "Systems for Peace or Causes of War? Collective Security, Arms Control, and the New Europe", *International Security*, Summer 1992, vol. 17, N° 1.

indican la capacidad de influencia y autonomía de decisión con que cuenta una nación. De todas formas no hay un modelo unívoco y por lo tanto, las respuestas de seguridad tendrán perfiles distintos y ritmos diferentes. Es allá donde entra en juego la variable de los arreglos de seguridad, a través de los cuales se establecen reglas claras de funcionamiento para aglomerados políticos, acomodando los desequilibrios y disimilitudes para que no generen errores de interpretación que en última instancia pueden ser disparadores de situaciones de conflicto. Entre quienes tratan de imaginar las implicancias de este concepto de seguridad está quienes leen la realidad de hoy con las herramientas del pasado y quienes perciben que la finalización de la política de bloques dio ahora lugar a conflictos puntuales menos preocupantes para la seguridad global, pero que ocasionan daños importantes en la ciudadanía. Se condice con recurrir a métodos diplomáticos de prevención y resolución de conflictos, evitando el uso de la fuerza, pero no se han previsto métodos eficientes para mitigar los daños efectuados por el narcotráfico, el terrorismo o el estallido social. ¿Qué capacidad tenemos de imaginar y diseñar los escenarios globales? ¿Cómo analizamos las tendencias internacionales? (a partir de qué variables de análisis). ¿Con qué parámetros seleccionamos las amenazas del futuro? La velocidad de los cambios y la persistencia de viejas imágenes nublan la aptitud para realizar predicciones consistentes. Pero hay varios hechos que no pueden obviarse: las Naciones Unidas adquirieron mayor legitimidad para intervenir en la política mundial; los Estados Unidos, a través de la idea de enlargement<sup>5</sup> ha replanteado su relación con América Latina y son ejemplos concretos de ello la Cumbre de Miami, la reunión de Ministros de Economía de Denver y el encuentro de Ministros de Defensa de Williamsburg, a partir de las cuales se estableció un nuevo horizonte de interrelaciones. Aunque ninguno de estos hitos está extenso de cuestionamientos su impacto hemisférico y global es innegable.

Todas las discusiones sobre seguridad hemisférica tienen un centro indiscutido de debate, que parte de las estrategias de Estados Unidos que plasma el marco desde el cual el resto de los estados diseña sus políticas. El lineamiento surgido de la Cumbre presidencial de Miami como una de la estrategia norteamericana, es promover democracias y contribuir a la prosperidad y el desarrollo del hemisferio. Los Estados Unidos dicen que su primer objetivo de seguridad dentro de su política de enlargement es mantener una fuerte capacidad de defensa y promover las medidas de seguridad cooperativa como una política integral<sup>6</sup>: "The president's comprehensive strategy to build a new interlocking security architecture builds on the success and enduring value of these Western institutions and is based upon enlargement, integration and inclusion"<sup>7</sup>. Esas declaraciones no se contradicen con las expresiones compartidas por los estados americanos en el ámbito de la OEA, desde 1987.

El punto de partida de los acuerdos posguerra fría en Europa salen de la idea de una comunidad de valores<sup>8</sup>, y en América se han dado esa coincidencia de valores a través del Compromiso de Santiago<sup>9</sup> y sus posteriores ratificaciones por medio de los cuales los Estados de la región aceptan cooperar para la manutención de las democracias y el respeto de los derechos humanos. El consenso en pos de la defensa de la democracia incluye la redefinición de la cooperación en seguridad. Por lo mismo, está aceptado que cada Estado asegura su propia defensa y cada región debe garantizar su propia seguridad en base a las propias particularidades. Esa es

---

5 William Clinton, **National Security Strategy of the United States. 1994-1995, Engagement and Enlargement.** Brassey's, Washington, 1995, pág. 12.

6 William Clinton, *Ibid.*, pág. 7.

7 Richard C. Holbrooke, Assistant Secretary for European and Canadian Affairs, en *U.S. Department of State Dispatch*, April 17, 1995. Vol. 6, N° 16.

8 Ver Kari Müttüle, *Neonormativism and the OSCE*, mimeo, 1994.

9 Ver el Compromiso de Santiago, OEA/Ser.P AG/doc 2734/91, especialmente los valores comunes surgidos del reconocimiento del orden democrático, el respeto al derecho internacional, la resolución pacífica de conflictos y la cooperación como garantía de la paz.

la visión oficial argentina<sup>10</sup> y aparece como expresión de las coincidencias de la reunión de Ministros de Defensa de julio pasado<sup>11</sup>. Ello contribuye a revertir la carga excesiva de la ONU, descentralizando la seguridad colectiva. La diplomacia preventiva y el arreglo pacífico de controversias aún no reúne los suficientes créditos en el continente. No es necesario tener una visión unidimensional de la seguridad correspondiente al momento unipolar de la seguridad, ni se pueden generalizar las experiencias en seguridad regional europea<sup>12</sup>. Pero si se puede tener un foro para debatir sobre los propios intereses, viendo a la seguridad como un elemento amplio e indivisible que no está basado en la obtención de los intereses de seguridad nacional a expensas de la seguridad de los otros.

Dado que cada vez habrá mayor integración y actividad entre los sectores públicos y privados de los países de la región, es esperable que surjan una serie de malentendidos. Ellos no conducen a una guerra, pero sí a confrontaciones que pueden diluir o dilatar otros acuerdos. Frente a esta realidad, podemos confiar en la perdurabilidad de las buenas intenciones de los hombres que actualmente gobiernan o crear un sistema de solución de controversias más extenso e incluso coercitivo que para algunos hoy se percibe como un riesgo.

Las regulaciones no son un impedimento para la defensa, sería tan utópico como pensar que la declaración de derechos del hombre evita la desigualdad social. Sin embargo, generan códigos de conducta y la conciencia de actuar acorde u opuesto a determinados patrones. Su graduación va desde fórmulas diplomáticas ideales hasta medidas de carácter intrusivo, respondiendo al espíritu de los clubes de proveedores de material sensible en que las restricciones no son efectivas, sino de comportamiento y que han sido aceptadas por la mayoría de los estados del hemisferio<sup>13</sup>. Suena bastante lógico permitir cierta intrusión en base a un acuerdo de seguridad negociado y compartido. Por otra parte, los nuevos instrumentos de control de armamentos, como la Convención de Armas Químicas, han sido diseñados en base a un sistema de inspecciones de carácter sumamente intrusivo.

El espíritu que guía estos códigos no es contener los conflictos, sino prevenirlos. La respuesta conceptual de estos nuevos modelos es la seguridad cooperativa, que implica una relación no hegemónica, no impuesta ni coactiva, basada en la inclusividad de participación y en una igualdad de decisión consensuada. Desde la visión de un mundo interdependiente la seguridad sólo puede alcanzarse mediante la acción común. ¿Cuáles son hoy los elementos que dan seguridad a un estado: inteligencia, relaciones cívico-militares, logística y entrenamiento, armamentos,

---

10 Así fue expresado por el Ministro de Defensa argentino, Dr. Oscar Camilión, en el cierre de la reunión de Williamsburg: "Peace is a key objective of all hemispheric nations, and we are fortunate enough to note that the state in all our hemishpere is the assurance we have for democratic political life. Peace cannot be preserved without that state of affairs, and for that reason, to defend our identity as a nation politically, the defense of our borders and the destination that integration should not lead to confusion is the essential element in this process." Versión desgrabada original, aún no está la versión argentina oficial.

11 Ver *El Mercurio*, Santiago de Chile, 27 de julio de 1995.

12 Como señala Heinz Vetschera, "When the CSCE was convened the first time, it marked a period of detente in East-West-relations. In the survived the deterioration of East-West relations at the end of the seventies and in the early eighties, and offered the framework for the changes in Central and Eastern Europe which led to breakdown of the Warsaw Pact and the end of the Wast-West-confrontation....The same has been true for the security policy instruments developed in the CSCE Framework. There is no doubt that the first instruments has been shaped under the specific conditions of the East-West confrontation". En Heinz Vetschera, "Instruments of Cooperative Security in the CSCE Framework. Confidence-Building Measures, Emergency Mechanisms and Conflict Prevention". Paper presented to the Second Ginosar Conference, 5-11 January 1993, organized by the Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University.

13 El régimen de Tlatelolco es la comprobación más acabada de ello.

comunicaciones, comercio, industria, investigación, desarrollo de recursos humanos?<sup>14</sup> ¿Cuáles son los riesgos de integrar un sistema de seguridad? Si hay bases para crear el sistema, este va a funcionar en la medida que responda a necesidades de los Estados. Hoy suena soberbio pensar que un país no requiere de un marco de seguridad común y que sus conflictos los resolverá unilateralmente. Puede darse el caso de que un Estado prefiriera negociar su seguridad en base a acuerdos bilaterales. Sin embargo, la negociación está sujeta a las obligaciones multilaterales con las cuales está comprometida la otra nación, en una red multiplicadora de convenios que hacen cada vez más improbable las acciones netamente individuales. ¿Se han hecho más fuertes o más débiles las fuerzas europeas por cooperar y transparentar sus proyectos en la NATO o la OSCE? El modelo de Partnership for Peace, en el que cada país interviene en el acuerdo con un programa individual que refleja sus propias necesidades, pero en las que el conjunto colabora para desarrollar transparencia en los procesos de planeamiento y presupuesto de defensa, aumentando la interoperabilidad, haciendo entender mejor la planificación colectiva y fortaleciendo el control democrático de las fuerzas armadas, ha permitido potenciarlo para integrarlo a un acuerdo político-económico<sup>15</sup>. Del mismo modo, el CFE es un tratado para fuerzas convencionales. No implica el desarme de los desarmados, sino la eliminación de disparidades perjudiciales para la estabilidad y la seguridad. La alta coherencia lograda en estos últimos años por las potencias occidentales en la aplicación de regímenes de control de armas han logrado establecer sujeciones para la adquisición de cierta tecnología, tanto dentro de los límites de la propia comunidad, como hacia el resto de los Estados. Estas reglas diseñadas para ampliar la seguridad global no pueden eludirse ni adjudicarse únicamente a la preservación de ventajas comerciales.

Por otra parte, la vivencia de inseguridad no emerge de una amenaza concreta, identificable bajo la forma de un estado enemigo, sino de nuevas amenazas transnacionales pero no ubicables en un territorio determinado. Estas percepciones de inseguridad son comunes a la región y se advierte una preocupación similar entre las grandes potencias. El representante canadiense de asuntos europeos expresó: "But the process of political and economic transformation is jeopardized today by a host of challenges -organized crime, ethnic tensions, unemployment and other social dislocations, the return of historic grievances, and the fire that continues to rage in the Balkans. Democratic Institutions have been established, but they remain fragile"<sup>16</sup>. Las amenazas adquieren niveles diferentes entre los países desarrollados y los Estados en crecimiento, pero esas amenazas no respetan fronteras. A los países de la región les costó reconocer que los procesos internos presentaban disimilitudes tan profundas y que las reglas que funcionaban en un país, eran contraproducentes en otro. La democratización del espacio regional es marcadamente más lenta que la del propio Estado<sup>17</sup>. Los pactos sociales internos son la base para el diseño de la política externa. Las reformas políticas y económicas de los países latinoamericanos producen recelo y se cuestiona la perdurabilidad de estas políticas en el largo plazo. A pesar de todo, cierta coincidencia respecto a la búsqueda de relaciones cooperativas con los vecinos de la región, la convicción de que la integración regional es el paso necesario para participar en la competencia global y que los

---

14 Similares preguntas postula Robert C. Johansen en "Swords into Plowshares: Can Fewer Arms Yield More security?", en Charles W. Kegley, Jr., **Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge**, op.cit. Allí considera que desde el punto de vista amplio, desde una perspectiva de un cambio social global, uno de los elementos centrales es transformar el balance de poder militar por un balance de poderes políticos legalmente constituidos. En pág. 274.

15 En Kari Müttile, "Neonormativism and the OSCE", mimeo, 1994.

16 Richard C. Holbrooke, Assistant Secretary for European and Canadian Affairs, en U.S. Department of State Dispatch, April 17, 1995. Vol. 6, N° 16.

17 Sin embargo, ese es el centro desde el cual se opera para llegar a conclusiones de seguridad, y ese es el sentido de la política exterior argentina esgrimida por el Canciller argentino Ing. Guido Di Tella: "La lógica y el fundamento de nuestra nueva política de no proliferación fue construyéndose a partir de nuestra propia región". Intervención del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina ante la Conferencia de examen y extensión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Nueva York, 24 de abril de 1995.

Estados vecinos son socios naturales en el proceso de desarrollo nacional, aumentó y logró un nivel de aceptación no desdeñable.

Es motivo de inquietud que en las naciones vecinas los procesos de consolidación democrática presenten asimetrías que generan diferencias entre las decisiones de las instituciones militares y otros organismos de la administración gubernamental. En la medida que la democracia se ha transformado en uno de los principales valores compartidos a nivel hemisférico, es congruente que los Estados de la región promuevan la protección común de esos valores y un avance de las relaciones cívico-militares acorde con la plena implementación del sistema representativo.

Esta dificultad de coincidir en la marcha de las reformas es evidente en la principal institución hemisférica. A pesar del consenso en defensa de los métodos democráticos obtenida por el Compromiso de Santiago, la marcha concreta de los recursos en pos de una seguridad regional y un impulso en la prevención, la OEA ha encontrado numerosos escollos para cumplir con mandatos de seguridad preventiva y cooperativa<sup>18</sup>. El desafío es pensar como se articula e implementa una agenda basada en una visión cooperativa a través de una institución que giró más en torno a planteos de desarrollo y que representa a una diversidad de Estados demasiado asimétrica y heterogénea<sup>19</sup>.

La OEA como institución multilateral puede afrontar el reto de construir mecanismos y reaseguros para la paz, sin iniquidades, respetando los legítimos intereses de los Estados<sup>20</sup>. El multilateralismo debe ser comprendido tanto en la relación externa entre los Estados como bajo el compromiso logrado a nivel interno entre los grupos sociales y económicos, entre el poder legislativo que tiene que ratificar las negociaciones internacionales y los órganos del ejecutivo que tienen la misión de conducir con coherencia la política. En el ámbito del MERCOSUR no se perciben posibilidades de conflicto militar. El MERCOSUR está muy lejos de ser una construcción acabada. Se está llevando a cabo un proceso de construcción de la cooperación económica, política y tecnológica, buscando una participación en la arena global de forma conjunta para aumentar la aptitud de promover intereses nacionales y grupales. Esta cooperación enfrenta la oposición de intereses sin que ello resulte en una posible crisis y es de esperar que nuevos conflictos surjan cuando se intensifique la integración. Como señala Inotai: "The economically most important new group has been formed by the two most powerful South American economies, Argentina and Brazil. Large-scale economic reform plans in both countries, and the return to political democracy have substantially contributed to the necessity of enhanced cooperation between the two countries that, in the past, used to be considered more rivals than partners"<sup>21</sup>. La visión de confrontación fue superada, pero la complejidad de temas y actividades estarían mejor resguardadas si descansan en una estructura que prevenga los conflictos y diseñe salidas negociadas ante eventuales diferencias de criterio u oportunidad. Esto no implica acrecentar la desconfianza, sino evitar que situaciones circunstanciales produzcan temores acerca de la viabilidad de la integración. La

---

18 A pesar de que el espacio legal para realizarlo se sostiene en los principios de la Carta de las Naciones Unidas: las alianzas defensivas regionales se sustentan en el art. 51 del cap. VII de la Carta (defensa colectiva) mientras que los arreglos de seguridad regional parten del cap. VIII, art. 52. Según la Carta, los acuerdos regionales no tiene capacidad de imponer seguridad security. art. 33, y el art. 53.

19 Lo que fue vista como una manipulación de los Estados Unidos: "Historically, Defending the Hemisphere Meant Ruling It", en Guy Poitras, **The Ordeal of Hegemony. The United States & Latin America**, Westview Press, Boulder, Colorado, 1990, pág. 123; Björn Hettne, "The New Regionalism: Implications for Development and Peace", The United Nations University and World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 1994, pág. 18.

20 Tal como ha sido aprobado en la Resolución para la Seguridad Hemisférica OEA/Ser.P, AG/Cg/doc.35/95 y en las resoluciones anteriores AG/RES 1238/94; AG/RES 1284/94; AG/RES 1288/94; AG/RES 1299/94; AG/RES 1179/94 y el documento CP/doc. 2492/94, aprobado en la Reunión de Expertos sobre Mecanismos de Fortalecimiento de la Confianza y Mecanismos de Seguridad en la Región, celebrada en Buenos Aires del 15 al 18 de marzo de 1994.

21 Andrés Inotai, **The New Regionalism and Latin America**, The United Nations University -World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 1994, pág. 59.

fomalización de los mecanismos de interconsulta entre países vecinos, en los que además de los funcionarios de cancillería y defensa se incluyan oficiales de las fuerzas armadas alejaría las suspicacias sobre las intenciones ocultas de los acuerdos de seguridad<sup>22</sup>, o que estos sean una forma de limitar o eliminar a las fuerzas armadas de la región. Paralelamente, reforzaría las instituciones de nuestras democracias nacientes. Los tiempos para edificar esa estructura de seguridad se acompañan con los tiempos internos de cada uno de los Estados de la región. La introducción de una cultura de resolución pacífica de controversias y de negociación a través de canales institucionales es una tarea de largo plazo ya que no preexiste ni una burocracia ni un estilo de gestión gubernamental que sostenga ese entramado. Del mismo modo que los gobiernos han aprendido a negociar sus intereses comerciales no por medio de imposiciones unilaterales, sino en base a la efectividad de los organismos del Estado y a la capacidad negociadora de sus funcionarios, los temas de seguridad seguirán alimentándose con el desarrollo de instituciones y agentes entrenados en esa función del Estado.

La complementación ofrece una respuesta más adecuada a los múltiples e inciertos cambios del orden global. Las experiencias de intercambio no sólo incrementan la confianza, sino que además mejoran la preparación profesional y establecen relaciones personales de mutuo conocimiento<sup>23</sup>. Las experiencias en la administración de la defensa, como en la preparación de las fuerzas armadas se ha beneficiado con las reuniones que a nivel de fuerzas o de Estados Mayores Conjunto se vienen desarrollando entre los países del MERCOSUR. Reunir y ampliar estas enseñanzas en un marco político dinámico y poco formalizado incrementa los réditos de esa cooperación.

Este proceder parte del convencimiento de que es interés nacional el fortalecimiento de los recursos que el sistema internacional ha creado para resguardar o mantener la paz. Es por ello que asimismo considera de interés nacional proveer todos los medios que eviten que sus actos públicos sean percibidos como amenazas a los intereses de otros Estados. El mundo actual intenta desarrollar vínculos más cooperativos, pese a que la competitividad impuesta por las reglas de la globalización del comercio mundial induce, a veces, a la colisión de objetivos nacionales. Los intereses de cada Estado encuentran obstáculos para el cumplimiento de sus propias metas y al mismo tiempo evalúan los hechos internacionales desde perspectivas nacionales diferentes. Sin embargo, una renovada esperanza en los resultados del diálogo, la cooperación y la negociación, en la prosecución de criterios parejos de administración de los recursos de la defensa<sup>24</sup> ha abierto la posibilidad de contribuir al fortalecimiento de las instituciones políticas de la democracia y al intento de promover el mantenimiento de un orden internacional menos conflictivo.

No obstante la preocupación por determinadas situaciones en materia de relaciones cívico-militares, el avance de la democracia en la región ha ampliado las bases para la cooperación y los compromisos entre los estados en el campo de la seguridad y, al mismo tiempo, la actitud de las fuerzas armadas de los distintos países está evolucionando positivamente, si bien en forma desigual. Nuestro compromiso hacia una seguridad cooperativa en el hemisferio y en la subregión, nos llevan a que esperemos respaldos explícitos de los Estados amigos en pos de fortalecer el

---

22 El Secretario de Defensa de los Estados Unidos, William Perry realizó una curiosa alusión a este concepto en su discurso inaugural en la reunión de Ministros de Defensa llevado a cabo en julio pasado. Dijo: "Transparency is an unusual concept when it comes to defense. The art of war involves secrecy and surprise. But the art of peace involves exactly the opposite. A well known philosopher in the United States, Henry David Thoreau, once wrote, ¿Between whom there is truth, there is love. ¿ Well, truth between nations doesn't always lead to love, but it does lead to trust, and trust leads to peace."

23 El comunicado de prensa del Secretario de Defensa norteamericano al finalizar la reunión de Ministros de Defensa expresa: "Fijar como límite para nuestro hemisferio la resolución de las controversias pendientes (para el año 2005) por medio de arreglos negociados y la adopción eneralizada de las medidas de fomento de la confianza."

24 Antonia Handler Chayes and Abram Chayes, "Regime Architecture: Elements and principles", en Jane E. Nolan, (Ed.) **Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century**, The Brookings Institution, Washington, 1994.

tránsito al pleno ejercicio de las funciones de la democracia y al establecimiento de reaseguros para democratizar el espacio regional.

## La producción de seguridad en la Argentina

En Argentina, históricamente, la seguridad fue pensada por las administraciones militares que habían desarrollado una concepción bastante coherente, sustentada por una parte en la doctrina de la seguridad nacional, por la cual, la amenaza central era la penetración comunista, infiltrada en la propia sociedad, y por lo tanto, el enemigo se encontraba dentro de las propias fronteras. En segundo término, las amenazas provenían de los vecinos regionales, tesis que partía de las tradicionales especulaciones geopolíticas y de la historia de la constitución de los Estados nacionales, en la que las diferencias limítrofes habían alimentado las definiciones de identidad por oposición al enemigo del otro lado de la frontera<sup>25</sup>. Esta visión era común a los países de la región que desarrollaban sus fuerzas armadas en continua medición con el potencial real o fantaseado de las naciones vecinas.

Pese a que ciertos principios heredados de esa concepción subsisten, el gobierno argentino mostró sin embargo, una fiabilidad en el discurso del nuevo orden y amoldó su política exterior a las reglas de la apertura de mercados, el alineamiento con los Estados Unidos, la participación en los organismos internacionales enfilada en los mandatos de las grandes potencias y el alargamiento de los recursos de la democracia. Desde la reinstalación de la democracia surge una intención clara de mostrar a la comunidad internacional que se restringiría al máximo el uso de la fuerza para resolver controversias internacionales, se contribuiría a los esfuerzos para limitar la carrera armamentista y se impulsarían las medidas adecuadas para establecer mayores controles en tecnología nuclear<sup>26</sup>.

Con el gobierno del presidente Menem, el impulso para occidentalizar la política exterior se incrementa y Argentina pasa a tener un rol activo en los regímenes de control de armamentos de destrucción masiva, en el mejoramiento de la confianza con los Estados vecinos, en el acercamiento a Estados Unidos y en el fomento de la cooperación en seguridad a nivel regional y global<sup>27</sup>. La política exterior argentina hizo un cambio de perfil radical, tal vez evidente en el sólo hecho de que en 1990-91, Argentina pasó de un 25% de votos coincidentes con las posiciones norteamericanas en organismos de la Naciones Unidas a un 75%. Esto es consecuencia de una elección, sustentada en una cosmovisión determinada, en la que se apuesta a las nuevas tendencias cooperativas y por ello el gobierno argentino trató de impulsar MFC, expresadas como política con el discurso del Presidente Menem ante la Conferencia de Desarme el 8 de junio de 1993.

La génesis de estos cambios pueden reconocerse con claridad. Sin duda, los actores centrales del diseño de la política de seguridad fueron los funcionarios de la Cancillería<sup>27</sup>, ejecutando en muchos casos demandas concretas del propio presidente y el punto de inflexión, fue la decisión de participar de la fuerza multinacional en la guerra del Golfo. El objetivo era debilitar el perfil confrontativo de la Argentina a través de políticas que sintonizaran con los intereses norteamericanos y que al mismo tiempo presentaran visos de estabilidad y previsibilidad para mejorar la imagen del país como mercado potencial para inversiones extranjeras. Los mensajes

---

25 Alberto Dojas, "La seguridad Regional y las Medidas de Fomento de la Confianza: Iniciativas Argentinas desde la restauración de la democracia y posibles asuntos con vistas al periodo de gobierno 1995-1999". Mimeo, Buenos Aires, 1995.

26 Discurso del Canciller Dante Caputo, Documento de la Conferencia de Desarme CD/PV.245., en Alberto Dojas, "La seguridad regional y las medidas de fomento de la confianza", op. cit.

27 Ver Rut Diamint, "Cambios en la política de seguridad. Argentina en busca de un perfil no conflictivo", en **Fuerzas Armadas y Sociedad**, FLACSO, Chile, enero-marzo 1992.

fueron a veces un poco sorprendentes, aunque la finalidad era mostrar la opción de un camino de racionalidad, opuesto las políticas contrabeneficas de administraciones anteriores<sup>28</sup>.

Simultáneamente, las fuerzas armadas, bajo la vanguardia de la Marina, aceptaba una auto-revisión de sus posiciones político-estratégicas y admitiendo reorientar sus relaciones con el poder político y con la sociedad civil. Su función era el cumplimiento de las misiones definidas por el gobierno en apoyo a la política exterior del Estado. Algo después, el Ministerio de Defensa se constituye como interlocutor de los temas de seguridad internacional y comienza lentamente a generar sus propios espacios de discusión y ejercicio de la política de defensa y alcanzando un perfil más alto a partir de su intervención en la toma de decisión frente a la misión internacional en Haití y a un corrimiento de ejes en la relación con Latinoamérica que se produce en la administración norteamericana.

El Pentágono lidera de cierta forma la política hacia América Latina, mientras el Departamento de Estado mira con mayor interés la ex Unión Soviética y el Medio Oriente. Entonces, es comprensible que la seguridad está en la agenda de relaciones hemisféricas y que debemos apuntalar los recursos internos para contribuir creativamente al diseño de esas políticas. Hemos escuchado se da una coyuntura particularmente favorable por la excepcional calidad profesional de los actuales altos funcionarios del Pentágono y al mismo tiempo, por qué en el Departamento de Estado no se ha dado una figura que lidere las relaciones con América Latina. Esto es fácil de visualizar con un mero seguimiento de las informaciones publicadas en este año por el órgano oficial de la Cancillería norteamericana, el U.S. Department of State Dispatch.

En Argentina, se produce una situación correlativa e inusual para la política nacional. La conducción del Ministerio de Defensa tiene un fuerte componente de funcionarios de formación diplomática, influenciados por una perspectiva internacional de los acontecimientos. Ello ha impulsado la búsqueda de formas de trabajo y de análisis de carácter multilateral, generando un proceso de toma de decisiones muy ligado al pensamiento internacional de seguridad. Tanto es así que explican que su referente conceptual es las Naciones Unidas y no Estados Unidos<sup>29</sup>, en los que una tensión creciente entre la visión de enlargement, seguridad cooperativa y participación en la seguridad global se enfrenta a posiciones aislacionistas y autocentradas que han sido visibles en las posiciones de la mayoría republicana en el Congreso. A partir de la institucionalización de encuentros ministeriales entre Relaciones Exteriores y Defensa, con la participación del Estado Mayor Conjunto y las fuerzas armadas y representación del Congreso, se estableció un circuito de discusión y seguimiento de políticas que tuvo un impacto altamente positivo en las producción de seguridad.

El establecimiento de reuniones periódicas de seguridad con otras naciones (Chile, Brasil, Canadá, Estados Unidos), abrió nuevos espacios de debate y transparencia en las mutuas concepciones de seguridad. La experiencia más rica es posiblemente los grupos de trabajo entre el Pentágono y el Ministerio de Defensa, en que las discusiones han dejado de ser intercambio de informaciones, puestas al día de las mutuas políticas, para convertirse en equipos binacionales de trabajo. La comparación sobre doctrinas militares, criterios de organización, estructura de comando, prácticas de alistamiento, manejo de equipos, mejoramiento del presupuesto y gasto militar, etc., tiene dos facetas que merecen distinguirse y que se refuerzan mutuamente. Por una parte, compartir las experiencias norteamericanas a través de equipos de trabajo concreto, perfecciona y profesionaliza a las fuerzas armadas argentinas. Por otra parte, la apertura y transparencia de

---

28 Ver para más detalle, 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**, Ed. Buenos Aires, Buenos Aires, 1995.

29 Entrevista con el Director de Seguridad, Asuntos Nucleares y Espaciales de la Cancillería Argentina, Dr. Enrique de la Torre, julio de 1995.

Argentina hacia Estados Unidos blanquea sus actitudes y objetivos estratégicos, ampliando su previsibilidad y confianza. Estas posibilidades de trabajo se iniciaron a partir del compromiso argentino con la seguridad global, su apoyo a las MFC, la aceptación de las regulaciones establecidas por los regímenes de control de armamentos y el efectivo control político de las fuerzas armadas. Así quedó claramente expresado por el Ministro de Defensa: "Hemos aprendido la lección de que las instituciones civiles como militares constituyen los elementos esenciales para la consolidación (democrática) y hemos también alcanzado esa conclusión fundamental en este encuentro, a saber, que el control civil de la defensa y la seguridad es el tema clave y elemental para preservar la democracia"<sup>30</sup>.

Por resolución ministerial<sup>31</sup> se crearon tres equipos de trabajo: política y estrategia, cooperación militar y tecnología, presididos por los subsecretarios de Política y Estrategia y de Presupuesto y Administración del Ministerio de Defensa. Integran los mismos los directores de Estado Mayor del Ejército y la Armada y el Secretario general de la Fuerza Aérea, el Jefe de Recursos del Estado Mayor Conjunto, los directores generales de Logística y coordinación Empresarial del Ministerio de Defensa. Cada grupo, a su vez, tiene subgrupos de trabajo que abarcan varios temas, desde roles de la JID, desarrollo de administradores civiles de la defensa, operaciones de mantenimiento de la paz, doctrina y procedimientos comunes, ejercicios combinados, asistencia a la seguridad, logística, temas de ciencia y tecnología y revisión de las estructuras legales.

Las fuerzas armadas han reconocido la forma multilateral de percibir las cuestiones de seguridad<sup>32</sup>. Primero, porque aceptan organizar sus instituciones a partir del diseño de estrategia global dispuesta por el poder político. La participación en misiones internacionales de paz bajo el mandato de las Naciones Unidas multilateralizó las concepciones militares de seguridad. Segundo, porque han intuido los beneficios que la multilateralización aporta a su propia formación profesional<sup>33</sup>. El concepto de interoperabilidad ha pasado a ser un elemento de rediseño interno gracias a un requerimiento externo y se ha comenzado a estudiar una logística común para todas las fuerzas armadas. Las relaciones con otras fuerzas armadas en PKO y en la relación de trabajo con Estados Unidos obligó a pensar la defensa con criterios organizacionales más modernos.

En el nivel regional, las fuerzas armadas han sido promotoras de la cooperación entre armas y entre Estados Mayores Conjuntos, facilitando el desarrollo del esquema de MFC. Consideran, con bastante realidad, que la búsqueda de mayor transparencia y cooperación ha sido en gran parte un logro de iniciativas de las propias fuerzas armadas<sup>34</sup>. Sin embargo, la desarticulación en la toma de decisión política, fruto de tantos años de ausencia en el ejercicio de esas funciones, ha dilatado los tiempos en los que se esperaba que la aceptación del control político produjera los instrumentos secundarios a través de los cuales las fuerzas armadas operacionalicen las directivas estratégicas. Por ello, reclaman la directiva estratégica operacional, que fue realizada por última vez durante el gobierno del Presidente Alfonsín. Esa deuda del Ministerio de Defensa, junto a la dificultad para completar el libro blanco de la defensa, hablan de los inconvenientes de superar una etapa histórica, pero también de la ausencia de recursos entrenados en esa práctica. La producción de seguridad

---

30 Entrevista con el Subsecretario de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa, Dr. Ricardo E. Lagorio, julio de 1995.

31 Discurso del Dr. Oscar H. Camilión en la Reunión de Ministros de Defensa, Williamsburg, julio de 1995.

32 Resolución N° 2029, 22 de diciembre de 1994.

33 Entrevistas con los oficiales de Estrategia y Planeamiento de la Armada Argentina y del Ejército Argentino, julio de 1995.

Ver también el reciente discurso del Jefe del Estado Mayor general de la Fuerza Aérea argentina, Brigadier Paulik en el 83 aniversario de la creación de la fuerza, 10 de agosto de 1995.

34 Es interesante verificar que el Ejército ha considerado una experiencia altamente positiva su participación en Peace Keeping Operations como ha quedado asentado en sus presentaciones en las Reuniones de Estados Mayores Conjuntos del MERCOSUR, también puede verse el estudio de Antonio L. Pala y Frank O. Mora "Unknown Peacekeepers: The Increased Role of Latin American Forces in the UN", 1994. En la misma tendencia, el operativo Unitas que tenía carácter bilateral a pasado a ser multilateral, con la particularidad de incorporar, además de Canadá, a países extra-continenciales (España y pronto Italia).

encuentra otro escollo en la baja prioridad que tiene para la ciudadanía el tema de la defensa y en el rápido ajuste que impone las reformas del Estado. La producción civil de la seguridad. En la medida que la Argentina participa de las ideas de estabilidad y seguridad, tiene una posibilidad de concurrir a la creación de condiciones de paz global, definiendo internamente un pensamiento en seguridad. Para Argentina es importante que se avance en relaciones cívico-militares en los otros países de la región, alcanzar sistemas de seguridad común y que no se vean nuestras acciones como una amenaza a otros Estados. Por ello, requiere analizar cuáles son los elementos de la política argentina que son vistos por nuestros vecinos como un signo de estabilidad-seguridad y cuáles son percibidos como desestabilizantes; cuales de nuestras políticas externas articula o desestructura las políticas domésticas vecinas. Este es un punto que conduce a la aparición de sensibilidades, ya que para el gobierno argentino un signo de estabilidad política regional y por ende de estabilidad militar, es la construcción de un marco formalizado de acuerdos, entre los cuales las medidas de fomento de la confianza, tienen un lugar preponderante.

El quiebre de la concepción de la seguridad nacional no fue suplantada por una síntesis doctrinaria de un grado similar de consenso. La seguridad cooperativa, las medidas de fomento de confianza y el modelo europeo de arreglos de seguridad no llegaron a conformar una reflexión organizada reconocida como soporte de la seguridad y la defensa nacional. Sin desconocer el fuerte efecto que las discusiones de la CSCE, la OTAN, las Naciones Unidas (en especial Un Programa de Paz), los aportes de la Seguridad Cooperativa de la Brookings Institution y los numerosos artículos de académicos norteamericanos, europeos (en gran parte escandinavos), los circuitos de elaboración y producción del pensamiento de seguridad en Argentina presentan una llamativa desarticulación. La desmilitarización de la política de seguridad, requiere de un largo recorrido y no es conveniente forzarlos sin que las intermediaciones se hayan ensamblado. La pérdida del monopolio del tema por parte de las fuerzas armadas, la escasa tradición universitaria en el pensamiento de seguridad y el desinterés que surge como consecuencia de la desvalorización, (sobre todo en la clase dirigente y en el sector empresarial) por las capacidades de las fuerzas armadas para contribuir a un diseño de planeamiento nacional, dejaron un vacío que aún no se ha recompuesto. Esta carencia se complementa con la baja perspectiva académica que ha tenido los estudios de política exterior. La tradición argentina de ser un país volcado hacia adentro, no contribuyó al crecimiento de movimientos de opinión en temas de política internacional. Los procesos de globalización e integración se adelantaron a los especialistas que debían meditar y promover discursos académicos sobre política exterior argentina y sobre relaciones internacionales globales.

Pese a la desarticulación de propuestas y dejando fuera a algunos talentos individuales, los hechos de política exterior han forzado los acontecimientos. El MERCOSUR y la integración hemisférica del año 2005, la ininterrumpida creciente acción de las Naciones Unidas (aceptando incluso muchos de los errores de su crecimiento) y la internacionalización del comercio y del conocimiento se plasmaron como hitos ineludibles a los que la sociedad tíbiamente comienza a dar respuesta.

La formación de recursos humanos, tanto en los Ministerios respectivos, como en centros alternativos de producción del conocimiento, es una urgencia. Las burocracias formadas en el pensamiento de la guerra fría tienen que hacer un esfuerzo de adaptación y actualización. No se desarrollaron agencias especializadas en temas de seguridad o en manejo de crisis y no se cuenta con un equipo de especialistas en las complejas facetas de la seguridad.

Por cierto que no faltan especulaciones, aún poco sustantivas, sobre los escenarios de futuro. Por ejemplo, a través de la lección de la guerra del Golfo, el tema del dominio espacial se constituyó como un desarrollo imprescindible. Al mismo tiempo, el Atlántico Sur parece ser el escenario de mayor posibilidad de conflicto, no porque se piense en el uso de la fuerza para reconquistar las Malvinas, sino por el potencial económico que encierra y predice confrontaciones. La Cancillería ha

ensayado varias líneas políticas para obtener una posición más favorable en sus negociaciones, tanto con los malvinenses como con los británicos. Hasta el momento se han cosechado logros parciales y el pasaje de un estilo político a otro encierra más confusión que hallazgos. Nuevos acuerdos se están negociando en la llamada Hidrovía, en la que se conjugan aspectos comerciales, estratégicos, como así también vías de control al acceso al narcotráfico. Por último, el terrorismo internacional sorprendió a la Argentina instalándola en la globalización de los nuevos conflictos. El aporte académico nacional, e incluso regional a estos temas es bajo. Y las fuerzas armadas aún siguen liderando los debates en torno a estos temas. El asesoramiento técnico de los militares es indispensable. Sin embargo hay dos niveles en los que recién se comienza a operar. Primero, las decisiones de defensa y seguridad son decisiones políticas y las autoridades políticas tiene que crear los canales institucionales para establecer un marco político-institucional que fije prioridades y delinee las vías operativas<sup>35</sup>. Al mismo tiempo, es necesario desarrollar un cuerpo de funcionarios civiles altamente entrenados en el seguimiento de esas cuestiones.

En segundo término, la complejidad de estos temas, requiere de enfoques interdisciplinarios, desligados de las constricciones que impone la función pública, aporte que proviene de la producción efectuada por una variedad de centros académicos. Como efecto secundario, la interrelación entre académicos y militares proporciona a los primeros un conocimiento más exacto de la especificidad de los temas militares y a estos últimos, una visión más amplia de los problemas de seguridad, incorporando dimensiones que no formaban parte de su capacitación profesional. En los últimos años, han efectuado una importante cantidad de seminarios, conferencias y cursos vinculados a temas de seguridad y estrategia, en los que participaron tanto especialistas universitarios como políticos y militares<sup>36</sup>.

Una red de contactos institucionales con centros académicos de los países vecinos, de Estados Unidos o algunos países europeos fermentó el debate y el estudio<sup>37</sup>. Pero la construcción de un espacio de reflexión profundo es una tarea de largo plazo, hacia la cual nos dirigimos, pero que por el momento no tiene la especificidad y amplitud necesaria. Nuestro esfuerzo como académicos sería operacionalizar esas tendencias en procedimientos concretos para no quedar atados a la única certidumbre que desde 1989 se viene repitiendo con credibilidad: las condiciones posguerra fría marcan un giro respecto de los esquemas de poder mundial previos. El objetivo es sin duda sistematizar estos conocimientos y estimular la cooperación a través de un sistema de seguridad hemisférico. Tal como ha sucedido en Europa, los arreglos de seguridad pueden comenzar por acuerdos bi o trilaterales, y en varias regiones simultáneamente, para sumar esfuerzos hacia un sistema continental. La frágil tradición institucional de la mayor parte de los países de América Latina no nos exime de dotarnos de reaseguros y garantías que lleven la buena cooperación actual a la estructuración de un marco reglado de seguridad, evitando en un futuro el surgimiento de crisis. El contrapunto entre individualidad y comunalidad no se resuelve solamente por el dilema de encontrar una viabilidad económica a las crisis de nuestros Estados, además hay que construir una credibilidad superadora de nuestras debilidades institucionales.

---

35 La profundización de la cooperación en los ejercicios fraternos, en los que no sólo se incorporan otros Estados, sino que además se amplían las funciones, son un ejemplo de ello, o la visita organizada por las marinas de Argentina y Chile del Comandante de la Armada Chilena, Alte. Martínez Busch, después de más de veinte años en que no ocurría un hecho similar, surge a partir de propuestas de las propias fuerzas.

36 Esta idea fue expuesta por el Vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, en la Reunión de Ministros de Defensa de Williamsburg: "...civilian leaders must ensure that political and judicial institutions have sufficient resources and character and are able to meet their responsibilities".

37 En ese sentido, han sido importantes el acercamiento de las fuerzas armadas a las universidades nacionales.