

Colección Paz y Seguridad en las Américas

**ARGENTINA y
LA SEGURIDAD
INTERNACIONAL**

*Rut Diamint
Editora*

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

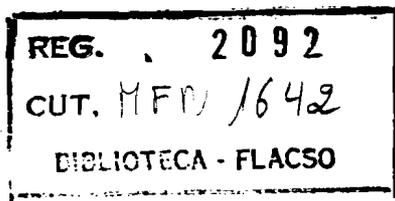
Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Institución a la cual estos se encuentran involucrados.

La publicación de este libro, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

355
D541 ar

355 Diamint, Rut
D537 **Argentina y la seguridad internacional.** Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1998.
74p. Colección Paz y Seguridad en las Américas
ISBN: 956-205-116-1

1. SEGURIDAD NACIONAL 2. DEFENSA NACIONAL
3. POLITICA DE DEFENSA 4. SEGURIDAD REGIONAL
5. ARGENTINA



© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 104.948. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955
Fax: (562) 225 4687

Diseño de portadas: Vesna Sekulovic
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Prólogo

Joseph S. Tulchin 5

Responsables ante la defensa

Rut Diamint 11

La seguridad y la defensa en el sur del continente

Pedro Villagra 17

La creación de una reserva activa

Rosendo Fraga 27

Perspectivas estratégicas de Argentina a fin de siglo

Jorge Castro 33

La ley de reestructuración militar Argentina: la triste continuación de una política militar gatopardista

Thomas Scheetz 47

Mensaje de JEMGE Balza con motivo de celebrarse el mes del Libertador

Gral. Martin Balza 53

Ley 24.948 63

La seguridad y la defensa en el sur del continente

Pedro Villagra¹

Democracia e integración

En las últimas dos décadas tuvieron lugar dos procesos en la parte sur de nuestro continente que han impactado en forma positiva las relaciones de seguridad y defensa entre los países de esta parte del mundo: el retorno de la democracia representativa como forma de gobierno y la integración regional.

Democracia

En el campo de las relaciones internacionales se dice que las democracias no inician guerras de agresión a otras democracias. La historia demuestra que esa premisa es válida. Su

1 Director de Asuntos Nucleares, Espaciales y de Seguridad. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Ministro de la Cancillería Argentina.

corolario lógico es que la seguridad de cualquier país se incrementa si sus vecinos son democracias.

Ello es así porque las democracias representativas, por su misma naturaleza y esquema de funcionamiento, requieren debate, transparencia, responsabilidad de los representantes por sus actos de gobierno, etc. Eso comporta un proceso de toma de decisiones donde participan muchos actores y, lo que es más importante, la opinión pública juega un papel crucial por cuanto las decisiones fundamentales son objeto de debate.

En una democracia no hay lugar para decisiones apresuradas o inconsultas cuando se trata de temas esenciales, como son los de seguridad y defensa. Esos períodos de reflexión que la misma naturaleza del sistema brinda fortalecen la raíz esencialmente pacífica de la democracia. El sistema presupone la transparencia, hacia adentro y hacia afuera.

En el caso de los países del sur del continente, las afinidades de criterio entre sus dirigencias democráticas sobre el modo de ver a la región y al mundo han multiplicado las coincidencias en todos los campos. La seguridad y la defensa son sólo uno de ellos.

La democracia representativa no excluye tampoco a aquellos sectores que mantienen posiciones más ligadas a visiones del mundo de otrora, en el que los vecinos eran percibidos como rivales y no como socios. Casi todos esos sectores tienen incluso representación parlamentaria. Ello estimula el debate y es a través de él que las ventajas de las concepciones modernas se tornan aún más evidentes. Es como resultado de ese debate que el electorado decide que esos sectores sean minoritarios.

Integración económica

El proceso motorizado por Argentina y Brasil a partir de 1985, cuando el segundo país recuperó también la democracia, y concretado en la constitución del MERCOSUR con el Tratado

de Asunción, comportó un cambio definitivo en la percepción que los dos países tenían del otro y estimuló a que la región toda se convenciera de que el acercamiento y la integración era el camino a seguir.

Ese proceso conlleva la noción de que las rivalidades dejan lugar a las coincidencias y los intercambios dejan de ser de suma cero en economía. Implica la caducidad de la idea de que resultaba conveniente -como se sostenía en el pasado- que nuestro vecino/competidor fuese débil, pobre, atrasado, porque ello aumentaba nuestra seguridad al no disminuir el riesgo que ese vecino representaba.

Con la integración y la política de coincidencias, ese mismo vecino/competidor pasa a ser un vecino/socio, que nos compra y vende cosas y servicios que nos son necesarios, contribuyendo así a optimizar nuestra actuación económica y por ende nuestro bienestar. Está en el interés de cada vecino/socio que el otro tenga éxito, que sea próspero, fuerte, desarrollado, porque la interrelación beneficia a ambos.

La implicancia de este cambio de enfoque en la seguridad y la defensa deben resultar evidentes. El rival de antaño se convierte en el aliado de hoy, con o sin instrumentos legales que así lo determinen.

En el ámbito sudamericano se está viviendo un fenómeno sin precedentes de incremento de las inversiones y de las relaciones comerciales y económicas en general, que se da en el marco y es consecuencia del proceso de integración. Este, por su misma naturaleza, conduce a la fijación de políticas comunes en todas estas materias.

Pero esto no se agota en un incremento cuantitativo de las relaciones económicas del MERCOSUR, sino que aquel proceso, que en los hechos incluye a Bolivia y Chile, comporta también un mayor relacionamiento en los campos político, institucional, cultural, social, etc., de los que los aspectos de seguridad y defensa no están excluidos.

La reversión a la situación previa de antagonismos y competencias difícilmente pueda tener lugar, por la sencilla

razón de que aislados ninguno de los países de esta parte del mundo puede funcionar exitosamente en el mercado internacional de hoy. Incluso para el caso del socio mayor, Brasil, la integración con sus vecinos añade a sus potencialidades como actor global.

También debe tenerse presente que este proceso de establecimiento de coincidencias y puntos en común, no tiene porqué borrar los distintos matices propios de las distintas historias y experiencias de cada país, así como de sus potenciales económicos, geográficos, etc. La mayor vinculación o incluso la integración no persiguen la desaparición de la diversidad nacional que tanto nos enriquece sino el aumento de la fortaleza del conjunto respetando aquella.

Democracia e integración: clave de la seguridad

La vocación pacífica intrínseca de la democracia representativa y la integración nos ponen frente a un escenario que obliga a repensar la seguridad y la defensa.

Gran parte de la razón de ser de las estructuras militares y de seguridad tienen por objeto la protección del espacio donde se desenvuelve la acción económica del Estado y de los recursos involucrados en ese proceso. Con la integración el espacio deja de ser exclusivamente nacional para extenderse al nuevo espacio integrado. Así como es del interés de cada país integrado el éxito económico de sus socios, también lo son la seguridad y la defensa de sus territorios y recursos. De la voluntad de todos los socios dependerá de qué forma ésto podrá concretarse.

Por ello, así como para los aspectos económicos se generaron normas, instituciones y mecanismos que permitiesen avanzar en la integración y consolidar sus resultados, nos estamos aproximando al momento donde en otros campos, la seguridad y la defensa incluidos, habrá que hacer algo similar.

La seguridad y la defensa no pueden sino acompañar el proceso de integración. Una mayor integración económica, cultural, física, etc., no puede convivir con la percepción de que los Estados que se integran representan un riesgo mutuo. Si el interés nacional de los miembros del MERCOSUR y sus países asociados estima que el creciente relacionamiento favorece el desarrollo y el progreso de todos, la seguridad y la defensa deben contribuir a fortalecer tal proceso y, en ese sentido, también integrarse. De otro modo perderían su razón de ser.

El MERCOSUR no tiene instituciones formales de seguridad y defensa, pero el proceso ha llevado a una concertación creciente en esos campos y apunta claramente a desarrollos futuros más estructurados.

Estas circunstancias no afectarán solamente las relaciones de seguridad/defensa en el futuro. Las están afectando ya en forma muy positiva.

Mecanismos establecidos entre Argentina y sus vecinos

Argentina ha acordado mecanismos de consulta y coordinación en materia de seguridad y de defensa con sus vecinos, donde se analizan estos temas y sus implicancias en la relación global en su conjunto.

La guía en estos procesos ha sido la necesidad de que en este campo era menester avanzar en el mismo sentido que lo que ha estado sucediendo en los campos económico, cultural, social, político, etc., en consonancia con lo dicho en los puntos anteriores de este artículo.

Brasil:

Con Brasil existen mecanismos informales de coordinación desde hace varios años y contactos de cooperación entre las fuerzas armadas de larga data.

Desde 1995 ha venido operando un mecanismo de consulta informal a nivel de Ministros de las áreas encargadas de las relaciones exteriores y de la defensa, que fue formalizado por un acuerdo suscripto por los presidentes Menem y Cardoso en Río de Janeiro en abril de 1997, que establece el Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación sobre estos temas.

Este mecanismo permite tratar sin ataduras protocolares los temas más variados de la relación bilateral en estos campos, así como coordinar posiciones hacia la región y el mundo. Ha facilitado un contacto aún mayor entre las fuerzas armadas de los dos países que se han traducido en ejercicios comunes entre todas ellas, incluyendo los "Cruz del Sur" con importantes desplazamientos de efectivos de los ejércitos de ambos países. Estos ejercicios han tenido lugar alternativamente en el territorio de Argentina y Brasil.

En agosto de 1997, en Itaipava, se acordó también crear un Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico que servirá de mecanismo preparatorio para las reuniones ministeriales y para poner en práctica las decisiones que se adopten en éstas. Su primera reunión debe tener lugar en 1998.

Chile:

Con Chile se estableció en 1995 un Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno, integrado por las Cancillerías y los Ministerios de Defensa de ambos países.

Este Comité celebra dos reuniones anuales y, en forma similar al mecanismo establecido con Brasil, se acuerdan acciones en estos campos a nivel bilateral y se coordinan posiciones para el ámbito regional y global.

Existe además un Mecanismo Interconsultas de Estados Mayores que eleva sus conclusiones al Comité y que ha probado ser de gran utilidad para alimentar a la instancia de decisión política de elementos concretos provistos por sus fuerzas armadas sobre rubros en los que avanzar en la relación bilateral, así como para fomentar y fortalecer el creciente acercamiento entre los militares de ambos países.

El Comité cuenta además con la participación de sectores académicos de ambos países, provenientes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, que organizan actividades sobre temas que hacen a la defensa y la seguridad.

En las actividades académicas de 1997 se puso el énfasis en la influencia de la integración en la defensa y la seguridad. Tuvieron lugar dos exitosos seminarios -uno en cada país- de los que participaron funcionarios gubernamentales, académicos, empresarios y periodistas. Sus conclusiones pueden ser consultadas a FLACSO (Chile) y SER en el 2000 (Argentina).

Además de este mecanismo institucionalizado, Argentina y Chile han mantenido reuniones a nivel de Ministros en las áreas de relaciones exteriores y defensa, mereciendo destacarse la celebrada en Zapallar en julio de 1997, donde entre otras cosas se acordó celebrar ejercicios militares combinados entre fuerzas de ambos. Esto constituye un significativo avance en la relación bilateral en este campo.

Bolivia y Paraguay:

Con ambos países se han suscrito acuerdos para establecer mecanismos similares a los existentes con Brasil y Chile, restando la aprobación legislativa para su puesta en vigor e implementación, lo que debiera suceder durante el curso de 1998.

Uruguay:

Argentina ha propuesto a Uruguay el establecimiento de un sistema similar y se espera una respuesta para iniciar las negociaciones.

Conclusiones

Es notable lo que los países del denominado "Cono Sur" han avanzado en el fortalecimiento de la confianza en los últimos dos decenios.

Lo más importante ha sido el cambio radical en la concepción. De percibir a los vecinos como rivales se ha pasado a verlos como socios. De considerarlos como un riesgo, se ha dado paso a la concepción de que sus riesgos son en gran medida también nuestros.

No existen dudas de que lo que hoy garantiza nuestra seguridad no es la adquisición o desarrollo de poderosos y sofisticados sistemas de armamentos, sino la excelente relación con quienes nos rodean, la transparencia y previsibilidad que otorgan sus regímenes democráticos y el nuestro hacia ellos, el creciente relacionamiento en todos los campos, y la convicción de que estos cambios no son circunstanciales sino que se basan en acuerdos e intereses de largo plazo que configuran las relaciones entre nuestros países para el siglo XXI. Esos vínculos serán cada vez más estrechos. Hoy no nos sentimos amenazados por ningún vecino y estamos seguros que ninguno se siente amenazado por nosotros. Ahí está la base de la seguridad.

Esa situación augura un futuro de cooperación, confianza y desarrollo de esquemas novedosos de seguridad y defensa que tome en cuenta la nueva realidad. Hay camino hecho y algunos de esos esquemas están ya en práctica, pero mucho más resta por hacer y, sobre todo, en forma multilateral entre los países que integran el denominado "MERCOSUR ampliado".

También es posible imaginar una mayor armonización en el futuro con especialización de tareas, optimización de la adquisición y uso de recursos, racionalización y complementación de industrias vinculadas a los sectores de seguridad y defensa, etc., similares a las operadas en otras regiones del planeta.

Habrá sin duda sectores minoritarios que perciben aún a los vecinos como riesgos y potenciales enemigos y que puedan ver en una mayor integración una creciente dependencia, pérdida de capacidad de decisión autónoma y transferencia de recursos nacionales a manos extranjeras. No es, sin duda, la visión de la inmensa mayoría de nuestros pueblos ni de los principales movimientos políticos, pero el mejor antídoto contra las tendencias regresivas será el éxito y una cada vez mayor y mejor integración.

Lo importante es que existe una clara voluntad de acercamiento y coordinación compartida por gobernantes y gobernados.

Estamos más cerca que nunca en nuestras historias de hacer realidad el objetivo inicial de nuestros libertadores: alcanzar un destino común. Se puede concluir parafraseando a Ortega y Gasset en su referencia a Argentina y como símbolo de que ahora hay que pensar en términos de integración y no de un solo país: ¡"Sudamericanos, a las cosas"!