

Alejandro Frenkel

Argentina, entre el barrio y el patio
trasero: política exterior y seguridad
regional en la era neoliberal (1989-2001)

(Volumen único)

Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

Director: Arturo Fernández

Co-Directora: Anabella Busso

Buenos Aires

2017

RESUMEN

De acuerdo al enfoque prioritario en múltiples estudios, podría sostenerse que, durante la década de 1990, Argentina concibió al Mercosur desde un enfoque esencialmente comercialista; y como punto de partida para alcanzar una integración continental e insertarse en la economía global. En consecuencia, también podría afirmarse que durante la etapa de auge del neoliberalismo primó en los distintos gobiernos argentinos un desinterés por desarrollar con Brasil y el resto de los países otras agendas que no fueran las económicas, puesto que la prioridad que ocupaba Estados Unidos en la política exterior argentina motivaba la concreción inicial de cambios políticos y económicos.

Aun cuando pudieran sostenerse estas afirmaciones, en esta investigación pretendemos demostrar que, en realidad, no existió tal linealidad. En este sentido, si bien resulta cierto que Argentina visualizó al Mercosur como un espacio económico y como una forma de insertarse en un sistema internacional que consideraba beneficioso para quienes se abrieran a él, eso no significa que no hubiera impulsado la inclusión de otras agendas en el seno del organismo. De hecho, esta tesis tiene como objetivo explicar el lugar que ocupó la seguridad regional en la política exterior argentina entre 1989 y 2001, tratando de demostrar que los sucesivos gobiernos de ese período promovieron la creación de un mecanismo institucionalizado de defensa de carácter regional. Y que la mayoría de las propuestas pensadas con ese objetivo encontraron en el Mercosur el ámbito de referencia para concretar dicho mecanismo.

De igual forma, las posturas que tuvieron las distintas administraciones a la hora de enhebrar una propuesta de este tipo tampoco fueron necesariamente homogéneas. Puede decirse que los esfuerzos no tuvieron siempre la misma intensidad: en algunos momentos se avanzó con más énfasis en la intención de articular un sistema subregional de defensa, mientras que, en otros, las propuestas no pasaron de las conversaciones, elucubraciones y esbozos entre las “cuatro paredes” del Estado nacional.

Ante este estado de cosas, la pregunta que recorre esta tesis se plantea de la siguiente forma: ¿cuáles fueron las motivaciones y objetivos que hicieron que la Argentina mantuviera en su política exterior una postura favorable a la creación de una instancia

regional de defensa durante la etapa neoliberal? De esta pregunta macro se desprenden, a su vez, una serie de interrogantes micro, que también obran como hilo conductor de esta investigación. A saber: ¿cómo se articularon en cada gobierno argentino la política exterior y la política de seguridad? ¿Cuáles fueron los principales factores –externos e internos– que influyeron en la política de seguridad regional del país desde 1989 a 2001? ¿Cómo concibieron los gobiernos Menem y De la Rúa a la integración regional y qué lugar ocuparon los temas de defensa en el Mercosur? ¿Cuáles fueron las iniciativas de la Argentina respecto de la creación de una instancia institucionalizada de cooperación en estos organismos? Y, por último, ¿qué posiciones adoptaron los otros países de la región y cuáles fueron los límites y posibilidades de concretar un mecanismo de este tipo?

Dicho esto y a efectos de intentar aportar una versión un tanto menos simplificada, podemos decir que el Mercosur tuvo para la Argentina un sentido fundamentalmente económico, pero dicho sentido no implicaba que las temáticas del organismo se tuvieran que reducir necesariamente a cuestiones económico-comerciales. En efecto, esta tesis parte de la premisa de que en las sucesivas iniciativas de la Argentina orientadas a materializar una instancia regional de defensa subyacía una intención de coadyuvar, desde la política de seguridad regional, a una política exterior en clave económica. Una política orientada a generar confianza externa y a través de los dividendos que otorgaba esa confianza, fortalecer un modelo económico profundamente dependiente de las inversiones y los flujos financieros.

ABSTRACT

According to multiple studies' main approach, it could be argued that during the 1990s, Argentina conceived Mercosur from a fundamentally commercialist perspective; and as a starting point for achieving continental integration and insertion into the global economy. Consequently, it could also be said that during the neoliberal economic boom, there was a lack of interest in the different Argentine governments in developing with Brazil, and with the rest of the countries of the region, other agendas than the economic ones, since the position that the United States occupied in Argentina's foreign policy agenda led to the prioritization of political and economic reforms.

Even if these claims could be sustained, this thesis seeks to show that, in reality, there was no such linearity. In this connection, while it is true that Argentina envisaged Mercosur as an economic space and as a way of inserting itself into an international system considered beneficial to those who were open to it, this does not mean that it had not promoted the inclusion of other agendas in the organization. In fact, this thesis aims to explain the place of regional security in Argentina's foreign policy between 1989 and 2001, trying to demonstrate that the successive governments of that period promoted the creation of an institutionalized regional defense mechanism and that most of the proposals designed towards its creation found in Mercosur the ideal area to develop it.

Moreover, when it came to enunciating a proposal of this type, the positions held by the different administrations were not necessarily homogeneous either. It can be said that the efforts have not always been intense: in some cases, the emphasis was placed on the goal of articulating a sub-regional defense system, while in others the proposals did not make it beyond the walls of the national state.

Faced with this state of affairs, the main question posed by this thesis arises as follows: what were the motivations and objectives that made Argentina's foreign policy maintain in a favorable position towards the creation of a regional defense body during the neoliberal period? From this macro question a series of micro questions arise, which act as the guiding thread of this thesis, namely: how were the foreign policy and the security policy articulated in each Argentine government? What were the main factors - external and internal - that

influenced the country's regional security policy from 1989 to 2001? How Menem and De la Rúa governments did conceive regional integration and what was the place of defense issues within Mercosur? What were the initiatives that Argentina took regarding the institutionalization of cooperation within these organizations? And, finally, what positions did the other countries in the region take and what were the limits and possibilities of implementing such a security mechanism?

Having said this, and in order to try to provide a less simplified version, we can say that Mercosur had a fundamentally economic meaning for Argentina, but this did not imply that the issues to be discussed necessarily had to be reduced to economic-commercial issues. In fact, this thesis is based on the premise that the Argentinean initiatives aimed at materializing a regional defense body were grounded on their intention to contribute, from a regional security policy, to an economy-centered foreign policy. It was therefore a policy designed to generate external confidence and trust with the intention to contribute to an economic model deeply dependent on external investments and financial flows.

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| INTRODUCCIÓN..... | 10 |
| CAPÍTULO 1. Marco conceptual..... | 23 |
| 1. Conceptualizando la seguridad internacional..... | 23 |
| A. Las visiones acotadas..... | 24 |
| B. Las visiones ampliadas..... | 25 |
| 2. Del regionalismo a la integración..... | 28 |
| A. Regionalización vs regionalismo..... | 31 |
| B. La integración como problema y como solución..... | 33 |
| 3. Regionalismo y seguridad..... | 38 |
| A. Por un nivel regional para los estudios de seguridad..... | 39 |
| B. La seguridad regional desde las Relaciones Internacionales..... | 40 |
| C. América del Sur y los modelos de seguridad regional..... | 50 |
| 4. Política exterior, política de defensa y seguridad regional..... | 54 |
| A. Las variables de la política exterior: entre sistémicos y domésticos..... | 56 |
| B. La política exterior interméstica como propuesta superadora..... | 58 |
| C. La confluencia de la política exterior y la política de defensa..... | 61 |
| CAPÍTULO 2. La Argentina y el nuevo orden mundial: neoliberalismo, política exterior y política de defensa durante el menemismo (1989-1999)..... | 64 |
| 1. Un mundo feliz: los fundamentos del nuevo orden internacional..... | 65 |
| 2. En América sí se consigue: el escenario regional a comienzos de los '90..... | 72 |
| 3. Neoliberalismo y política exterior..... | 77 |
| A. Los condicionantes externos: ajustar el reloj biológico..... | 79 |
| B. Los condicionantes internos: crisis y reformas económicas..... | 80 |
| C. El yo occidental: los círculos concéntricos de la política exterior..... | 83 |
| D. Argentina confiable: una política exterior en clave económica..... | 88 |
| E. Los indicadores de la nueva política externa..... | 89 |
| 4. Un Mercosur abierto al mundo: la integración regional en los noventa..... | 90 |
| 5. El engranaje externo de la seguridad..... | 97 |
| A. Menem y la cuestión militar: control civil y política exterior..... | 103 |
| B. Neoliberalismo y defensa: el ocaso del complejo militar industrial argentino..... | 105 |
| C. Un Ministerio de Defensa y una Cancillería defensiva: cooperación y conflicto entre los hacedores de la política de seguridad internacional..... | 107 |
| CAPÍTULO 3. Entre la OEA y el Mercosur: Argentina y la seguridad regional en la post Guerra Fría..... | 109 |
| 1. Argentina y la renovación del sistema interamericano de defensa..... | 114 |
| 2. Nuevos y viejos instrumentos interamericanos..... | 119 |
| A. La Comisión de Seguridad Hemisférica..... | 119 |
| B. La Junta Interamericana de Defensa..... | 120 |

| | |
|---|------------|
| C. Las medidas de fomento de la confianza y la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas..... | 124 |
| D. La propuesta del Centro de Resolución de Conflictos..... | 128 |
| E. El TIAR..... | 129 |
| 3. La política de seguridad en el Cono Sur | 131 |
| A. Democracia, libre mercado, desarme y no proliferación..... | 131 |
| B. Las medidas de fomento de la confianza y la construcción de un sistema subregional de defensa..... | 136 |
| CAPÍTULO 4. El Mercosur de la defensa: iniciativas para crear un mecanismo regional..... | 139 |
| 1. ¿Revisitando el ABC para la seguridad regional? (1990)..... | 140 |
| 2. Los simposios de Estados Mayores Conjuntos del Mercosur (1987-1992)..... | 141 |
| A. Paraguay y la defensa subregional..... | 143 |
| B. Los tres caminos de la Argentina..... | 144 |
| C. La reticencia brasileña y uruguaya..... | 147 |
| 3. La Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur (1992)..... | 149 |
| A. Defensa propone..... | 152 |
| B. Cancillería responde..... | 153 |
| 4. El Ejército toma la iniciativa..... | 157 |
| 5. El consenso brasileño por el “no” | 160 |
| 6. El centro de prevención de conflictos (1992-1995) | 161 |
| A. De Argentina a América..... | 162 |
| B. De Bolivia a América Latina..... | 164 |
| 7. Argentina vuelve a la carga (1996-1998) | 165 |
| 8. La Declaración del Mercosur como Zona de Paz y Cooperación (1998)..... | 173 |
| 9. ¿Un sistema de seguridad para las nuevas amenazas? (1997) | 177 |
| CAPÍTULO 5. La suma de todos los miedos: factores explicativos de la no materialización de un mecanismo regional de defensa..... | 182 |
| 1. La macrocefalia económica del Mercosur..... | 182 |
| 2. Controles y autonomía de las Fuerzas Armadas..... | 186 |
| A. Argentina: colapso y subordinación..... | 189 |
| B. Chile: la autonomía permanente..... | 190 |
| C. Brasil: el actor intocable..... | 192 |
| D. Bolivia: la ausencia de la estatalidad..... | 194 |
| E. Paraguay: la autonomía por omisión..... | 195 |
| F. Uruguay: la subordinación delegada..... | 196 |
| 3. Las diferencias entre defensa y seguridad..... | 198 |
| A. Argentina, Chile y Uruguay: visiones acotadas de la seguridad..... | 199 |
| B. Brasil: un caso intermedio..... | 202 |
| C. Bolivia y Paraguay: visiones ampliadas..... | 204 |
| 4. La negativa es sólo brasileña..... | 206 |

| | |
|--|----------------|
| CAPÍTULO 6. La “multilateralidad” de la cooperación en el Cono Sur | 210 |
| 1. La relación con Brasil en materia de defensa..... | 211 |
| A. Los acuerdos Alfonsín-Sarney y su impacto en la cooperación..... | 211 |
| B. El escenario de los noventa: Menem, Collor, Mercosur y el fin de la Guerra Fría..... | 213 |
| C. Amigos pero no tanto: los límites de la cooperación..... | 216 |
| D. Las divergencias sobre la seguridad regional..... | 217 |
| E. Continuidades y ajustes en la era de Cardoso..... | 220 |
| F. ¿El fin de las hipótesis de conflicto? | 222 |
| G. La reforma del Consejo de Seguridad y la alianza extra-OTAN como fuentes de conflicto..... | 224 |
| H. “Sí, señor. No, señor”. Brasil y la reticencia a la institucionalidad..... | 226 |
| 2. La relación con Chile en materia de defensa..... | 229 |
| A. La excepcionalidad positiva..... | 229 |
| B. Sintonía en el sistema interamericano..... | 231 |
| C. La “civildad” como factor de entendimiento..... | 233 |
| D. El entramado institucional de la cooperación..... | 234 |
| E. La normalidad negativa: la persistencia de la desconfianza y los límites de la cooperación..... | 235 |
| F. ¿El fin de las hipótesis de conflicto? II..... | 237 |
| 3. La relación en materia de defensa con los otros países del Mercosur..... | 241 |
| A. Bolivia..... | 242 |
| B. Paraguay..... | 244 |
| C. Uruguay..... | 247 |
| CAPÍTULO 7. Fin de fiesta. El gobierno de la Alianza y las nuevas amenazas: del Mercosur a la seguridad multidimensional (1999-2001)..... | 251 |
| 1. ¿Adiós a las armas? La segunda parte de la década y la llegada de la Alianza..... | 251 |
| 2. Bajo el signo de la crisis: La política exterior del gobierno de De la Rúa..... | 258 |
| A. De los intentos de cambio..... | 258 |
| B. ... a la continuidad..... | 263 |
| C. Una política exterior una clave económica, revisitada..... | 265 |
| D. Los condicionantes internos: crisis económica y gobierno débil..... | 267 |
| 3. La intimidad de la política de seguridad..... | 272 |
| 4. La política de seguridad regional: entre Brasil y las nuevas amenazas..... | 274 |
| E. Amigos pero no tanto, segunda parte..... | 275 |
| F. El auge de las nuevas amenazas..... | 277 |
| G. El Mercosur de la defensa, <i>reloaded</i> | 284 |
| CONCLUSIONES..... | 290 |
| Bibliografía..... | 306 |
| Anexo documental..... | 345 |

AGRADECIMIENTOS

A mis directores, por la inagotable confianza, paciencia y orientación. Pero, sobre todo, por haberme permitido conocerlos y aprender de su enorme sabiduría y generosidad.

A Nicolás Comini e Iván Stola. Por su amistad incondicional. Si no fuera por ellos, esta tesis no hubiera llegado a ser ni una remota posibilidad.

A todos los colegas que leyeron, criticaron, aportaron y sugirieron cosas. Y, también, a los entrevistados, quienes respondieron todas mis inquietudes, ofrecieron datos, documentos y referencias por demás útiles.

A todo el personal del archivo histórico de la Cancillería Argentina. Por su permanente amabilidad, por su laburo profesional y por haber subido y bajado cientos y cientos de cajas. En este sentido, quisiera agradecer especialmente a Gustavo Ainchil, por permitirme acceder a gran parte de la documentación que respalda lo dicho en este trabajo.

A todos los compañeros, amigos, autoridades y trabajadores del CEIL. Por aguantarme en los peores momentos y, principalmente, por hacer un lugar de trabajo al que da gusto ir. Mención aparte para Bruno Dobrusin, a quien seguiré pidiéndole lecturas, traducciones y cosas donde quiera que esté.

A todo el personal de la Secretaría de Estudios Avanzados de FSOC.

A mis amigos de GdP. Por los consejos, ironías, chistes y reflexiones que hacen que esta profesión sea un tanto más divertida.

A mi familia, por acompañarme en todo momento. Especialmente, a mi mamá, Betty, por inculcarme el entusiasmo por los libros y, sobre todo, por haber corregido casi la totalidad de estas páginas. Y a mi querida hermana, Leticia, a quien le debo –aunque no lo sepa– el hecho de haber estudiado Ciencia Política.

A mi hija, Soffa y a mi mujer y compañera, Malena. Porque no hay palabras en ningún idioma que alcancen para describir todo lo que hizo para que esta tesis pudiera ver la luz.

Y, por sobre todas las cosas, quiero agradecer a mi papá, Mario, y a mi director, Arturo, quienes se fueron mientras pasaba todo esto.

INTRODUCCIÓN

No es ninguna novedad decir que la década de 1990 constituyó un período de significativos cambios en el plano internacional, regional y nacional. El fin de la Guerra Fría, las transformaciones económicas y los nuevos procesos de integración en la región fueron acontecimientos que marcaron un punto de inflexión en la historia del país y de América Latina. En efecto, es inmensa la literatura que se ha dedicado a analizar, desde distintos ángulos, la “década neoliberal” en Argentina.

Dentro de esta literatura, los estudios internacionales y de política exterior ocuparon un lugar significativo. Algunos de los trabajos resultantes enfatizaron las variables económicas, otros las políticas, y, desde luego, otros hicieron lo propio con el campo de la defensa y la seguridad internacional. Así, cuestiones como las operaciones de mantenimiento de la paz, las relaciones con Brasil, con Estados Unidos, las políticas de no proliferación nuclear y misilística o, más recientemente, la actuación en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur han sido las temáticas que concentraron la mayor atención de los trabajos sobre la política de seguridad argentina de las últimas décadas.

De igual forma, los estudios sobre integración en la etapa de auge de lo que se denominó “regionalismo abierto” se han centrado mayoritariamente en analizar el desarrollo del Mercosur desde los aspectos económicos. Respecto de las “otras agendas”, si bien se pueden encontrar algunos trabajos exhaustivos y pormenorizados¹, por lo general han sido áreas eclipsadas por la dinámica de un bloque que se estructuró fundamentalmente sobre la temática comercial. En el caso particular de la agenda de defensa y seguridad, la escasez en el campo académico se volvería mucho más notoria. Es cierto que, salvo contadas excepciones, los temas de defensa han estado prácticamente ausentes en la institucionalidad del Mercosur. Ni siquiera la reconfiguración del regionalismo latinoamericano que sobrevino a la crisis del neoliberalismo a principios del siglo XXI tuvo como correlato la inclusión de esta temática en la agenda conosureña. No obstante, como se

¹ Por mencionar algunos, hay trabajos que se han focalizado en la agenda de la educación superior (Botto, 2015; Perrotta, 2012); en la laboral (Grandi & Bizzozero, 1997; Vigevani, Ricupero, Mariano, & de Azevedo Marques, 1998); en la dimensión medio ambiental (Bertucci, 1996); en la política (Hirst, 1996); en la participación de la sociedad civil (Von Bulow & da Fonseca, 2000; Grugel, 2005;) o en la dimensión parlamentaria (Vazquez, 2001; Caetano, 2006).

pretende demostrar en esta tesis, ello no significa que no hubiera habido intentos por articular una instancia de seguridad como parte del proceso de integración en el Cono Sur. Y, lo que es más importante, Argentina constituyó un actor protagónico en los intentos por materializar ese tipo de instancia.

En este sentido, vale resaltar que, por aquellos años, la idea de conformar algún tipo de mecanismo común de defensa tampoco resultaba algo totalmente novedoso. Según explican autores como Paradiso y Luna Pont (2003) o Ansaldi (2013), la disposición a articular sistemas de defensa mutua ante los intentos restauradores de las metrópolis se volvió un asunto recurrente en la época de los procesos emancipatorios en América Latina. Así, por ejemplo, el proyecto bolivariano de Tratado de Liga y Confederación Perpetua de 1826 contemplaba, llegado el caso, adoptar medidas para sostener defensivamente la soberanía e independencia de los Estados confederados. El Tratado de Confederación, suscripto en Lima en 1848 por Perú, Bolivia, Chile, Nueva Granada y Ecuador, también estipulaba que las partes se unían para sostener la soberanía, auxiliándose, si es necesario, con los medios de defensa que tuvieran disponibles. Hacia 1900 se daría otro antecedente subregional. Esta vez, impulsado por Brasil. Según explica Bueno (2000: 147), la diplomacia brasileña elaboró, durante el gobierno de Campos Sales, una propuesta para construir una alianza con Argentina, Uruguay y Chile. Entre otras cosas, el proyecto incluía avanzar hacia una coordinación entre las Fuerzas Armadas.

Con el auge del panamericanismo, a fines del siglo XIX y principios del XX, la materialización de un sistema de defensa común se instaló en la agenda interamericana. Estados Unidos buscaba, mediante un mecanismo de este tipo, “blindar” a la región de la injerencia europea. Los países latinoamericanos, por su parte, querían comprometer a Washington en un arreglo regional que sirviera para mitigar su permanente intervencionismo. La expansión del fascismo europeo en la década de 1930 y la política del “buen vecino” desplegada por Franklin Roosevelt permitieron aunar criterios y, tras el estallido de la Segunda Guerra Mundial, se conformó la Junta Interamericana de Defensa, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Organización de Estados Americanos.

Pero las iniciativas para regionalizar la defensa no quedarían allí. Luego de la contienda bélica, Argentina propuso –sin suerte– la conformación de una especie de OTAN del Cono

Sur (Rouquié, 1982; Paradiso, 2005). Asimismo, en 1956 el país austral propondría a Brasil y Uruguay establecer una fuerza naval colectiva, encargada de la custodia del Atlántico Sur (Trias, 1973). A mediados de los setenta, en pleno auge de las dictaduras en América Latina, se conversaría, una vez más, la posibilidad de establecer una OTAN del sur. En este caso, incluyendo a Sudáfrica (Waksman Schinca, 1978). También por aquellos años, en 1976 para ser más específico, Bolivia, Chile y Perú firmaban un Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas en el que, entre otras cosas, se establecía un “procedimiento de consultas para la cooperación militar” y para “descartar situaciones que puedan devenir conflictivas” (*Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las FF.AA. de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú*, 1976). Ya en la década de 1980, el proceso de integración argentino-brasileño tuvo a la agenda nuclear y de seguridad como uno de los ejes estructurantes de la dinámica de cooperación.

Pero lo cierto es que, hacia la década de 1990, el panorama internacional y regional era bien distinto al de estos antecedentes. Terminada la era bipolar, Estados Unidos se consolidaba como la única potencia global. Asimismo, el pulso del regionalismo latinoamericano pasó a estar determinado por una primacía de los asuntos económicos que, *a priori*, parecía desincentivar la inclusión de otros sectores –entre ellos el de la defensa- en la arquitectura regional.

En este marco, Argentina estructuró una política exterior que buscaba adaptarse a los nuevos parámetros del sistema internacional y, al mismo tiempo, coadyuvar a la consolidación de un modelo económico neoliberal. Desde la óptica de la administración nacional, el país debía salir del aislamiento, abrirse al mundo, recomponer la relación con las potencias occidentales y embarcarse en la construcción de un escenario cooperativo con los países vecinos. El giro en materia de política exterior y la implementación de políticas neoliberales implicaron también un nuevo posicionamiento en el campo de la seguridad. En líneas generales, puede decirse que los asuntos de defensa se articularon con aquellas políticas. Así, generar “confianza” y adoptar un perfil internacional no conflictivo se volvieron los fundamentos centrales de la estrategia de seguridad argentina. En definitiva, había que lograr que un país juzgado en el pasado como agresor fuera percibido, ahora, como un eventual ámbito de inversión y producción (Diamint, 2001). De igual forma, la

“internacionalización” de la política de defensa y la cooperación regional contribuirían a afianzar el control civil sobre las Fuerzas Armadas, lo cual generaría, a su vez, mejores condiciones para aplicar una política de reforma del Estado en el sector castrense.

Bajo estos lineamientos, que se mantuvieron prácticamente constantes durante la etapa neoliberal que va desde 1989 a 2001, Argentina adoptó a la seguridad cooperativa como modelo de seguridad regional y se abocó a participar en todo lo que supusiera cooperación y fortalecimiento de los esquemas hemisféricos y subregionales. En el primer caso, apoyando e impulsando acciones orientadas a renovar los organismos y entidades interamericanas. Y, en el Cono Sur, propiciando acuerdos intergubernamentales, intercambios militares, ejercicios conjuntos entre fuerzas y otras actividades bilaterales. Pero, a los efectos de lo que se ocupa esta investigación, esta renovada política de seguridad no quedaría allí: la articulación de un sistema de defensa de carácter regional también entraría en los planes de los gobiernos argentinos. Las formas, nombres y toponimias a través de las cuales se pensó materializar un instrumento de este tipo fueron variadas y no siempre tuvieron los mismos contenidos.

Ante este estado de cosas, la pregunta que recorre esta tesis se plantea de la siguiente forma: ¿cuáles fueron las motivaciones y objetivos que hicieron que la Argentina mantuviera en su política exterior una postura favorable a la creación de una instancia regional de defensa durante la etapa neoliberal? De esta pregunta macro se desprenden, a su vez, una serie de interrogantes micro, que también obran como hilo conductor de esta investigación. A saber: ¿cómo se articularon en cada gobierno argentino la política exterior y la política de seguridad? ¿Cuáles fueron los principales factores –externos e internos– que influyeron en la política de seguridad regional del país desde 1989 a 2001? ¿Cómo concibieron los gobiernos de Menem y De la Rúa a la integración regional y qué lugar ocuparon los temas de defensa en el Mercosur? ¿Cuáles fueron las iniciativas de la Argentina respecto de la creación de una instancia institucionalizada de cooperación en estos organismos? Y, por último, ¿qué posiciones adoptaron los otros países de la región y cuáles fueron los límites y posibilidades de concretar un mecanismo de este tipo?

En ese marco, la investigación asume una perspectiva teórica que se articula sobre un conjunto de conceptos claves, tales como seguridad internacional, modelos de seguridad

regional (cooperativa, integrativa y colectiva), política exterior, política de defensa e integración regional. Al respecto, cabe aclarar que si bien en la definición de cada uno de estos conceptos existe una toma de posición teórica, esta tesis parte de un enfoque interdisciplinario, multicausal y cualitativo. Es decir, se desarrolla sobre algunas de las corrientes más relevantes de las Relaciones Internacionales, del Análisis de Política Exterior y del campo de la Integración Regional, partiendo de la premisa de que no hay una teoría en particular que sea lo suficientemente exhaustiva como para explicar el problema de investigación y tratar el objeto de estudio. En efecto, el *corpus* conceptual de esta tesis contiene aportes de distintas vertientes en las que coexisten continuidades, clivajes y debates sobre los cuales nos apoyamos para intentar reconocer las herramientas más apropiadas para la investigación.

Ante este estado de la cuestión, la tesis parte de una serie de hipótesis que pretenden brindar una respuesta a los interrogantes planteados, basándose en datos históricos relevados a lo largo de una investigación que llevó más de cinco años. En primer lugar, se asume que, entre 1989 y 2001, la Argentina sostuvo dentro de su política exterior una postura proclive a la conformación de algún tipo de mecanismo institucionalizado de cooperación en defensa. En segundo lugar, se prefigura que el modelo de seguridad cooperativa fue el esquema que mayoritariamente moldeó y justificó la postura asumida por las administraciones de Menem y De la Rúa. En tercer término, se presume que los motivos que llevaron a la Argentina a propiciar este proceso de regionalización de la defensa estuvieron vinculados con los objetivos fundamentales de la política exterior durante esta etapa. Principalmente, aquellos que tenían que ver con transmitir confianza a los actores internacionales, mostrar a la Argentina como un país comprometido con el multilateralismo y acompañar el proceso de integración económica. En cuarto y último lugar, se parte de la idea de que las posturas de la Argentina en materia de seguridad regional no fueron lineales, homogéneas ni ausentes de matices. En este sentido, hubo, según los contextos domésticos, regionales y hemisféricos, momentos en los que las propuestas de conformar un sistema regional de defensa tuvieron mayor intensidad; momentos en los que se puso más énfasis en determinados objetivos por sobre otros; contextos marcados por las discrepancias entre los propios actores estatales nacionales –

como Defensa y Cancillería- y, también, ocasiones en las que se pensó que el eventual mecanismo debía tener una perspectiva ampliada de la seguridad e incluir el tratamiento de amenazas no tradicionales, como narcotráfico o terrorismo.

Tomando en cuenta lo expuesto hasta aquí, esta tesis tiene como objetivo general analizar la política de seguridad regional de la Argentina entre 1989 y 2001, tratando de identificar y analizar las principales dinámicas que motivaron a los sucesivos gobiernos a proponer o, en su defecto, a adherir a la creación de un mecanismo regional de defensa. Sea éste, hemisférico, latinoamericano, sudamericano o conosureño.

Asimismo, de este objetivo general se desprende un conjunto de objetivos específicos. Entre ellos, podemos destacar los siguientes: 1) establecer de qué forma se articularon en Argentina política exterior y política de defensa entre 1989 y 2001 y determinar cómo esta relación impactó en la cooperación con los países de la región; 2) examinar cuáles fueron las dinámicas globales, regionales y domésticas que influenciaron la política exterior y de seguridad de la Argentina durante ese período; 3) analizar la relación entre integración regional y defensa. En particular: a) observar cómo evolucionaron las agendas de los procesos de integración regional en los que se embarcó Argentina en dicho período - fundamentalmente, el Mercosur- haciendo especial hincapié en las temáticas de defensa y seguridad; b) identificar las principales iniciativas orientadas a conformar una arquitectura, instancia o mecanismo regional de defensa y analizar la posición del Estado Argentino frente a las mismas; c) examinar el rol que desempeñó la Argentina en el proceso de redefinición de la seguridad hemisférica a partir de la década de 1990, considerando, sobre todo, su participación en las instituciones interamericanas y, d) comparar los principales aspectos de las políticas de seguridad de los países del Mercosur y determinar cómo impactaron en la naturaleza y alcances de la cooperación regional.

En su obra "*Guide to methods for students of political science*", Stephen Van Evera establece que las investigaciones en el campo de la Ciencia Política pueden estar guiadas por siete objetivos distintos; y que a cada uno de ellas corresponde un tipo particular de tesis. En este sentido, esta tesis se correspondería con la que el autor denomina como investigación

“histórica-explicativa”. Es decir, un estudio orientado a explicar causas, patrones y consecuencias de casos históricos² (Van Evera, 1997: 89-92).

En términos metodológicos, la propuesta es realizar la investigación desde una metodología cualitativa, de tipo flexible³. Siguiendo a Kincheloe & McLaren (2005: 4), la investigación cualitativa es una actividad localizada en un cierto lugar y tiempo que sitúa al observador en el mundo. Consiste en una serie de prácticas interpretativas y materiales que hacen al mundo visible. Ruth Sautu (2003: 32) agrega que este tipo de investigación se apoya en la idea de la unidad de la realidad y en la fidelidad a la perspectiva de los actores involucrados en esa realidad. En este sentido, la metodología cualitativa resulta más adecuada en aquellos estudios en los cuales se intenta describir o explicar un proceso, en el que la generación, emergencia y cambio sean aspectos centrales para la comprensión del tema. De la misma forma, también resulta apropiada para aquellos análisis en los que la interacción mutua entre actores, la construcción de significados y el contexto en el que se desenvuelven son ineludibles para comprender el objeto de estudio.

Asimismo, vale resaltar que los datos estadísticos no ocuparán un lugar central en esta investigación, ya que lo que se pretende alcanzar no es una generalización sino, más bien, comprender en profundidad la política de seguridad regional de la Argentina entre 1989 y 2001.

Entendiendo al método como un procedimiento, es decir, una serie de pasos que el investigador sigue en el proceso de producir una contribución al conocimiento (Diesing, 1979), el método principal de investigación que se adopta aquí es el estudio de caso. Según establece John Gerring (2006: 19-20), un estudio de caso puede ser entendido como el análisis intensivo de un solo caso donde el propósito es, al menos en parte, dilucidar detalladamente ciertas características de una unidad determinada. Por ejemplo, un Estado-nación. El caso denota un fenómeno espacialmente delimitado (una unidad) observado en

² Las seis restantes son: de propuesta de teoría; de testeo de teoría; de revisión de literatura; de evaluación o prospección de políticas; y de evaluación histórica.

³ Que una investigación sea “flexible” implica entender al diseño de investigación como un proceso reflexivo que opera a lo largo de cada momento de la investigación y, al mismo tiempo, estar atentos a las posibles reconsideraciones que se dan en el proceso. Es decir, no todo está planificado de antemano, sino que muchas de las decisiones sólo pueden tomarse a medida que van surgiendo nuevas inquietudes. Algunas de estas decisiones se toman al inicio, mientras que otras van apareciendo durante la investigación (Navarro, 2009).

un punto en el tiempo o durante algún período de tiempo y comprende el tipo de fenómeno que una inferencia intenta explicar. En la misma línea, Robert Stake (1998: 11) define al estudio de caso como “el estudio de la particularidad y la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes”.

A partir de la pregunta central que guía esta investigación es que se puede delimitar el eje que estructura el caso de esta tesis: el análisis de la política exterior y de seguridad de la Argentina entre 1989 y 2001, buscando dilucidar el posicionamiento de los sucesivos gobiernos nacionales frente a la concreción de un sistema subregional de defensa y comprender cuáles fueron las motivaciones y objetivos que estuvieron detrás de esas posturas.

En función de lo anterior, consideramos importante trabajar con las siguientes técnicas cualitativas de recolección de los datos: relevamiento y análisis de material periodístico, tanto gráfico como audiovisual; documentos y publicaciones relevantes tanto a nivel nacional como internacional; relevamiento y análisis de documentos gubernamentales, tales como el material disponible en el archivo histórico de la Cancillería Argentina, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y documentos de organismos regionales, como el Mercosur y la Organización de Estados Americanos.

A partir de estas herramientas se buscó delimitar la política exterior y de seguridad argentina a lo largo de los sucesivos gobiernos y rastrear el posicionamiento del Estado nacional frente a la conformación de una instancia regional en materia de defensa. Como complemento de lo anterior, se realizaron entrevistas no estructuradas y entrevistas semi-estructuradas a especialistas y funcionarios gubernamentales clave. Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y posteriormente analizadas en profundidad.

Cuadro Nº 1. Entrevistas realizadas

| Entrevistado | Cargo ocupado durante el período investigado | Fecha de la entrevista |
|-----------------------------|---|-------------------------|
| Leonardo Hekimián | Asesor en temas internacionales del Ministerio de Defensa | 17 de abril de 2014 |
| Gustavo Ainchil | Diplomático argentino. Miembro de la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto | 11 de diciembre de 2014 |
| Hernán Patiño Mayer | Embajador argentino ante la Organización de Estados Americanos (1991-1999). Primer presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica | 15 de marzo de 2015 |
| Nelson Jobim | Ministro de Justicia de Brasil (1995-1997) | 11 de junio de 2015 |
| Celso Amorim | Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil (1993-1994) | 1 de julio de 2015 |
| Rut Diamint | Académica. Especialista en cuestiones de Seguridad Internacional. Asesora del Ministerio de Defensa | 17 de noviembre de 2015 |
| Enrique de la Torre | Diplomático argentino. Director de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales (1992-1997) | 2 de febrero de 2016 |
| Horacio Jaunarena | Ministro de Defensa (2001-2003) | 28 de marzo de 2016 |
| Gral. Martín Balza | Jefe del Ejército Argentino (1992-1999) | 24 de mayo de 2016 |
| Luis Tibiletti | Académico. Especialista en cuestiones de Seguridad Internacional. Asesor parlamentario | 9 de marzo de 2017 |
| Ricardo López Murphy | Ministro de Defensa (1999-2001) | 21 de junio de 2017 |

Finalmente, cabe destacar que la recolección de la información y los indicadores necesarios para esta investigación se llevó adelante a partir de un plan organizado para responder a las preguntas de investigación. Como sostienen Neiman y Quaranta (2006), la variedad de las fuentes de información utilizadas (observación, entrevistas, documentos, etc.) deben orientarse a captar y describir la complejidad de los fenómenos en estudio y su contexto con la mayor riqueza posible, respetando la mirada de los actores sociales involucrados.

Con relación al recorte temporal, existen diversas razones que justifican tomar como punto de partida al año 1989. Algunas de ellas responden al ámbito global y son de carácter sistémico e impactaron indudablemente en la dinámica regional y nacional. Otras, claro,

responden a factores domésticos y tienen que ver con cambios coyunturales y estructurales por los que atravesó el país. Entre ellas podemos destacar:

1. La caída del muro de Berlín y el fin de la era bipolar, dando como resultado el ascenso de Estados Unidos como potencia hegemónica, la expansión de la globalización iniciada en la década de 1970 y la crisis del socialismo como paradigma político y económico.
2. Lo anterior produjo, entre otras cosas, una revalorización de la democracia, una explosión de las agendas económico-comerciales y una crisis de los parámetros de seguridad vigentes durante la Guerra Fría. En este marco se va a dar un proceso de redefinición del concepto de seguridad hemisférica que, en algunos casos, incluyó un debate sobre las instituciones continentales, como la Junta Interamericana de Defensa o el Tratado Interamericano de Asistencia recíproca.
3. En el ámbito regional, culmina el ciclo de transiciones a la democracia, se produce el auge del regionalismo abierto y el nacimiento de distintos procesos de integración regional, como fue el caso del Mercosur. La combinación de democracia e integración actuaría como un terreno favorable para “desmilitarizar” las relaciones interestatales y aumentar la cooperación regional en temas de seguridad y defensa.
4. Desde el punto de vista doméstico, a fines de los ochenta se produce una crisis del modelo estatista-desarrollista que va a dar lugar a la adopción de un modelo económico neoliberal. En este marco también se produce un viraje en la política exterior. Y, desde el punto de vista de la defensa, el fin de los levantamientos carapintadas va a marcar un punto de inflexión en materia de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político.

Asimismo, el año de corte de la investigación -2001- se fundamenta en las siguientes variables:

1. En el ámbito nacional, se produce la caída del gobierno de Fernando De La Rúa, poniendo fin al consenso neoliberal que rigió durante la década de 1990. A partir de allí – especialmente, desde el año 2003- la política de seguridad se va a desenvolver en un proceso de cambio, caracterizado por la adopción de un modelo económico neodesarrollista y una política exterior que buscaba mayores márgenes de autonomía frente a las potencias occidentales.

2. En el escenario sudamericano, los procesos de integración basados en el regionalismo abierto comenzarían a sufrir impugnaciones, dando paso a la reconfiguración de los proyectos en curso o a la creación de nuevas instituciones de gobernanza regional.

3. Sumado a lo anterior, los atentados a las torres gemelas de septiembre de 2001 inauguraron un nuevo escenario internacional, caracterizado por el unipolarismo estadounidense y la macrosecuritización de las agendas globales, regionales y nacionales. En el ámbito hemisférico, este proceso tendría su punto cúlmine con la Declaración de Bridgetown de la OEA de 2002, titulada “Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”⁴.

Por último, finalizamos esta introducción haciendo un breve repaso de la estructura de los capítulos. En efecto, esta tesis está compuesta por siete apartados. El primero de ellos está dedicado a presentar el núcleo conceptual fundamental de esta investigación. De esta forma, con el objeto de establecer una toma de posición teórica se plantean las distintas concepciones sobre: seguridad internacional; integración regional; política exterior, política de defensa y modelos de seguridad regional: cooperativos, integrativos y colectivos.

Una vez definida la posición adoptada en términos teóricos, se da inicio capítulo 2, en el que se desarrollan los principales lineamientos de la política exterior y la política de seguridad argentina durante los gobiernos de Carlos Menem. En este sentido, se busca dar cuenta de los cambios en la estructura internacional producto de la caída del muro de Berlín y las implicancias que los mismos tuvieron para la Argentina. Como parte del proceso, se aborda el surgimiento de una nueva concepción del Estado y un viraje hacia un modelo de desarrollo neoliberal que también impactaría en la estrategia de inserción internacional, la política exterior, la visión de la integración regional y la política de seguridad.

⁴ El autor es consciente de que el establecimiento de períodos temporarios determinados –como tantos otros aspectos del diseño de investigación- resulta arbitrario, debido a que muchos de estos acontecimientos son parte de procesos de medio y largo alcance que pueden explicarse desde años anteriores. De igual forma, hay elementos que siguieron, en mayor o menor medida, vigentes en los años posteriores. No obstante, resulta necesario delimitar un período determinado, a fines de enriquecer el análisis y, principalmente, porque a pesar de las raíces hacia atrás y los movimientos hacia adelante, el período 1989-2001 contiene una serie de particularidades que resultan más que suficientes como para establecer un punto de inflexión.

Sobre esta base, el capítulo 3 está dedicado a analizar los lineamientos generales que guiaron la política argentina en materia de seguridad regional durante la década de 1990. Como podrá apreciarse llegado el momento, el gobierno nacional buscaría adaptar la política de seguridad regional a las premisas generales de la estrategia externa. En consecuencia, esta política se va a concentrar en una serie de iniciativas atravesadas por un común denominador: participar activamente de la renovación del esquema interamericano; aproximarse lo máximo posible a las políticas de no proliferación trazadas por Estados Unidos y fomentar un escenario de seguridad cooperativa que desmilitarice y multilateralice las relaciones interestatales con los países vecinos. De manera bilateral y, también, a través de la creación de algún tipo de mecanismo subregional de defensa en el ámbito del Mercosur.

En el capítulo 4, justamente, se analizan en profundidad las diferentes propuestas orientadas a conformar un mecanismo subregional de defensa que estuvieron en danza durante esta década. Asimismo, alrededor de cada una de estas iniciativas se puntualizan determinados factores –domésticos y regionales- que sirven para contextualizar el marco en el que fueron planteadas.

Luego de describir y analizar las diferentes propuestas, el capítulo 5 se focaliza en desarrollar un conjunto específico de variables que, en menor o mayor medida, estuvieron siempre en el trasfondo de las conversaciones y resultaron determinantes para condicionar la materialización de un sistema de seguridad en el Cono Sur. Estos factores son: la macrocefalia económica del Mercosur; la autonomía de las Fuerzas Armadas en cada uno de los países miembros; las diferencias entre lo que cada país entendía por defensa y seguridad y la permanente reticencia brasileña.

Las negativas para avanzar hacia una arquitectura subregional de seguridad, no obstante, se conjugarían con una profundización de la cooperación a nivel bilateral. En función de ello, a lo largo del capítulo 6 se describen analíticamente las relaciones en materia de defensa de Argentina y los países del Mercosur ampliado, haciendo hincapié en los avances más significativos en materia de políticas conjuntas y, también, en los aspectos que pusieron límites a la cooperación.

Finalmente, en el capítulo 7 se estudian los principales aspectos de la política exterior y de seguridad regional de la gestión de Fernando De la Rúa, tratando de determinar que, más allá de las expresiones de deseos, la estrategia externa y de seguridad de la Argentina siguió atada a los parámetros heredados de la administración menemista.

Una vez establecido lo anterior, la tesis cierra con una serie de conclusiones sobre: los principales hallazgos y resultados alcanzados que sustentan nuestra hipótesis; los aportes de esta investigación al campo de los estudios de política exterior y seguridad regional y, también, sobre las cuestiones, temas e interrogantes que se abrieron aquí y ameritan seguir siendo investigados.

CAPÍTULO 1

Marco conceptual

1. Conceptualizando la seguridad internacional

Consideramos conveniente empezar nuestro marco conceptual explicitando las discusiones teóricas en materia de seguridad internacional. Especialmente, aquellas que tuvieron lugar tras el fin de la Guerra Fría. El objetivo, en este caso, no es navegar en los debates teóricos sino resaltar aquellas definiciones e instrumentos conceptuales que resultan útiles para explicar las problemáticas de seguridad en general. Pero, sobre todo, para comprender el entorno de seguridad regional en el que se desarrolló la Argentina entre 1989 y 2001.

Seguridad es un término ampliamente presente en la mayoría de los enfoques que abordan los asuntos de política internacional⁵: ya sea como un concepto medular o, cuanto menos, como una cuestión a tener en cuenta. El realismo en todas sus variantes, el liberalismo, el constructivismo, el postestructuralismo, los estudios críticos, el feminismo, el poscolonialismo y una prolífica variedad de ismos otorgan un lugar particular a la cuestión de la seguridad. Aun así, hasta hace relativamente poco tiempo estos asuntos eran un campo exclusivo de los estudios asociados a la corriente realista de las Relaciones Internacionales⁶. En efecto, a partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta los últimos años de la Guerra Fría, los estudios de seguridad tuvieron como protagonistas a autores y estudiosos interesados fundamentalmente en los asuntos militares (Baldwin, 1997: 9). Por lo general, si no eran oficiales, eran académicos vinculados a las agencias gubernamentales de defensa de los países centrales.

⁵ Vale aclarar que cuando se utiliza el término “seguridad” –sin la acotación de “Pública” o “Interior”, se hace referencia al concepto de seguridad internacional.

⁶ Dentro de lo que se conoce como la teoría realista existen distintas vertientes: realismo clásico, neorealismo o realismo estructural, realismo ofensivo y realismo neoclásico son algunas de ellas. Autores como Brown, Lynn-Jones, & Miller (1995) afirman que son dos los ejes que mejor expresan las diferencias al interior de esta escuela. El primero es el eje realismo ofensivo–realismo defensivo. El segundo, se divide entre los que postulan que la distribución del poder es el principal determinante del comportamiento de los Estados y los que afirman que es el nivel de amenazas lo que más afecta las dinámicas internacionales. No obstante, más allá de las distintas etiquetas todas comparten una serie de presunciones y postulados en común, lo que hace que puedan ser englobadas dentro del gran paraguas del “realismo”. Dicho esto, a menos que se especifique que se está haciendo alusión a alguna de sus variantes en particular, cuando en esta tesis se habla de realismo “a secas”, se está haciendo referencia al amplio espectro de la teoría.

Llegada la década de 1990, algunos autores van a empezar a sostener que la seguridad había sido un concepto “abandonado” (Baldwin, 1997) o “subdesarrollado” (Buzan, 1991). No obstante, autores como Adler (1991) y el propio Buzan van a trazar un nuevo escenario, en el que la seguridad pasaba a ser un concepto controversial⁷. Es decir, un concepto ampliamente debatido y sobre el cual no existe una definición mínimamente consensuada, “porque ninguna definición neutral es posible” (Smith, 2005: 27)⁸. Resulta evidente, entonces, que en este paso de una aparente indiferencia a una euforia por la seguridad como objeto de análisis sucedió, inevitablemente, algo en el medio.

Podría decirse que aquello que se produjo fue una evolución del campo académico de los estudios de seguridad⁹, dando como resultado dos tipos de enfoques o perspectivas: aquellas que tienen una concepción restringida o acotada de la seguridad y aquellas que conciben una perspectiva ampliada o abarcativa. Las diferencias entre una y otra son diversas. Algunas son de carácter epistemológico, otras de naturaleza metodológica y otras de orden ontológico. Para sintetizar sus características y diferencias tomaremos como base algunos de los interrogantes que Buzan y Hansen (2009) plantean como estructurales en los debates sobre la seguridad internacional. A saber: 1) ¿Cuáles son los objetos y/o sujetos referentes de la seguridad? (Es decir, ¿a qué o quiénes se pretende defender?); 2) ¿Cuál es la naturaleza de las amenazas? (si las amenazas son de carácter interno o externo, militares o no militares); y, 3) ¿Mediante qué instrumentos se busca hacer frente a las amenazas?

A. Las visiones acotadas

Hasta la década de 1980, el campo teórico de la seguridad internacional estuvo dominado por lo que se conoce como Estudios Tradicionales de Seguridad. Muy influenciados por el realismo, estos estudios parten de una perspectiva que considera que la seguridad internacional se define a partir de los factores sistémicos que operan sobre el comportamiento de los Estados. Tal como afirma Møller (1996: 775), esta perspectiva –

⁷ Literalmente, la traducción sería un “concepto esencialmente contestado”.

⁸ Dentro del renovado protagonismo que adquirieron los estudios de seguridad, Buzan también afirma que de los tres conceptos principales de las Relaciones Internacionales –poder, paz y seguridad– este último es el que posee mayor capacidad y potencialidad analítica (Buzan, 1984).

⁹ Cabe aclarar que no se utiliza “evolución” en términos positivistas. Es decir, como una sucesión de etapas de progreso o superación.

acotada– de la seguridad se define en términos de soberanía e integridad territorial¹⁰ y el foco de análisis está en “la amenaza y el uso de la fuerza militar” (Nye & Lynn-Jones, 1988)¹¹. El Estado es, entonces, el actor preponderante del sistema internacional y el objeto referente de la seguridad. A su vez, siendo que la seguridad internacional se concentra en la posibilidad de un conflicto armado entre dos o más Estados, las amenazas son siempre de carácter estatal y militar. De esto último se desprende que son las Fuerzas Armadas el instrumento fundamental para rechazar las eventuales agresiones armadas de otros Estados.

En términos instrumentales, la visión restringida de la seguridad implica una distinción entre lo que es la Defensa Nacional y la Seguridad Interior o Pública. Mientras que a la primera corresponden las amenazas de carácter militar que implican la posibilidad de un conflicto bélico. Es decir, de una guerra entre Estados a través de las Fuerzas Armadas; la Seguridad Pública se asocia con amenazas de carácter no militar direccionadas a los ciudadanos y el instrumento específico que se establece para enfrentarlas son las fuerzas policiales¹².

B. La visiones ampliadas

La perspectiva ampliada va a irrumpir en el escenario de la post Guerra Fría, alegando la insuficiencia del enfoque tradicional para explicar las dinámicas de la seguridad internacional (Buzan & Hansen, 2009: 187). La Escuela de Copenhague y los Estudios Críticos de Seguridad son las vertientes teóricas más asociadas a esta perspectiva¹³.

Uno de los aspectos más novedosos de esta visión es que las preocupaciones vinculadas a la seguridad internacional pasan a centrarse en un conjunto de problemáticas –muchas de ellas de carácter transnacional– que afectan la seguridad, ya no únicamente de los Estados

¹⁰ Hans Morgenthau define en su obra “Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz” que “la seguridad nacional debe definirse como integridad del territorio nacional y sus instituciones” (Morgenthau, 2000: 553).

¹¹ De esta concepción *westfaliana* de la soberanía se desprende que seguridad nacional, seguridad estatal y seguridad internacional se vuelvan términos indistintos e intercambiables.

¹² Se utiliza fuerzas policiales como sinónimo de fuerzas de seguridad. La gendarmería, la prefectura o las policías provinciales quedan incluidos en el término.

¹³ Desde una perspectiva sociológica, la Escuela de Copenhague se refiere a una serie de investigadores que trabajaban en el Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague y que en 1985 elaboraron una investigación pionera sobre la “seguridad europea” (Restrepo, 2006). Barry Buzan, Ole Wæver, Lene Hansen y Jaap De Wilde son algunos de sus integrantes más destacados. Los Estudios Críticos de Seguridad comparten con la Escuela de Copenhague muchas de las críticas a la visión acotada de seguridad. Según Wyn-Jones (2005), la principal diferencia es que los Estudios Críticos intentan desarrollar una teoría y práctica de la seguridad orientada a la emancipación.

sino también de las sociedades y los individuos. Estas problemáticas emergentes –que van desde el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, las migraciones masivas, la contaminación del medio ambiente, las pandemias o los desastres naturales– van a ser rotuladas como “nuevas amenazas”, en tanto no pertenecen al campo tradicional de las amenazas militares y tienen conexión con cuestiones de seguridad interna (Bigo, 2000: 345)¹⁴. Su carácter transnacional, además, torna indiferente la división entre “interno” y “externo”. En este marco, las percepciones de amenazas de los Estados ya no se ubican centralmente en las agresiones militares por parte de otro Estado en tanto expresiones objetivas de la estructura anárquica del sistema internacional. Por el contrario, las amenazas son producto de las relaciones sociales y se construyen a partir de las intersubjetividades. Para explicar esto, Buzan, Wæver, & De Wilde, (1998) adoptan el concepto de *securitización*, en tanto proceso por el cual determinados asuntos de la agenda pública se vuelven asuntos de seguridad que pasan a requerir de medidas de contención en carácter de emergencia.

En un mismo sentido, el enfoque ampliado de la seguridad pone en tela de juicio la preeminencia del Estado como el sujeto preponderante de la seguridad, postulando que las sociedades, los individuos, el libre mercado o las identidades colectivas, entre otras tantas, son sujetos susceptibles de ser amenazados¹⁵. Los Estudios Críticos de Seguridad incluso van a afirmar que el Estado mismo puede llegar a ser una fuente de amenaza para los individuos (Booth, 1991).

Al ampliar el espectro de la seguridad, los instrumentos definidos para garantizar la seguridad se vuelven cada vez más difusos y flexibles. Es decir, si las dimensiones de los riesgos y amenazas son variadas y también se multiplican los sujetos a los que se pretende proteger, lo que se produce es un incentivo a “estirar” las funciones de las Fuerzas Armadas

¹⁴ En realidad, las denominadas nuevas amenazas ya existían antes de que el muro de Berlín derribara el orden bipolar. Sin embargo, el conflicto este-oeste –expresado en términos militares– monopolizaría las agendas de seguridad de los Estados, obturando la posibilidad de incluir otros asuntos dentro de las problemáticas internacionales.

¹⁵ Al respecto, Buzan, Wæver, & De Wilde (1998) identifican cinco “sectores” de la seguridad: militar, político, económico, societal y ambiental. A cada uno de estos sectores le corresponde un sujeto a ser asegurado. En el militar, el Estado. En el político, la soberanía y el sistema de gobierno. En el económico, la economía y/o las reglas de juego del mercado global. En el societal, las identidades colectivas como la religión o la cultura. Finalmente, el sector medioambiental establece como sujeto de seguridad a la biodiversidad y los recursos naturales como los bosques, lagos, etc.

más allá de su misión tradicional de defender la integridad territorial. En términos instrumentales, la visión ampliada de la seguridad abre la puerta para una “policización” de las Fuerzas Armadas (o para una “militarización” de las fuerzas policiales) que termina por erosionar la frontera entre Defensa Nacional y Seguridad Pública o Interior.

Desde el fin de la Guerra Fría, los Estados de América del sur oscilaron entre mantener la visión acotada –diferenciando entre Defensa y Seguridad Pública– o ampliar el espectro y poblar las agendas de defensa de cuestiones no tradicionales. En este marco, Argentina es uno de los países que desde que sancionó la Ley de Defensa Nacional (1988) y la Ley de Seguridad Interior (1992) sostiene una concepción restringida de la seguridad. Marcelo Saín define a este *corpus* legal como el resultado de un “consenso básico” entre los sucesivos gobiernos democráticos y las principales fuerzas partidarias de la oposición respecto de separar lo que es Defensa Nacional de Seguridad Interior (Saín, 2001).

No obstante, vale hacer dos aclaraciones importantes de cara a los capítulos siguientes de esta tesis. En primer lugar, que si bien la Argentina adoptó una visión acotada, este criterio no estuvo exento de tensiones internas y presiones externas para modificar ese estado de cosas. Como se verá más adelante, a lo largo de la era neoliberal tanto el gobierno de Menem como el de De la Rúa mantuvieron una estrecha relación con Estados Unidos y adscribieron a las principales premisas norteamericanas para la región en materia de seguridad. Las políticas de no proliferación nuclear son un ejemplo de ello. Sin embargo, Washington también fue uno de los que más presionó, insistió, persuadió e influenció para instalar a las nuevas amenazas en las agendas regionales y domésticas de los países latinoamericanos. Tratando de involucrar a los militares, sobre todo, en el combate al narcotráfico y, post 2001, en la lucha contra el terrorismo¹⁶. Pero además de las presiones externas, también hubo factores internos que alimentaron las pulsiones para estirar las funciones de las Fuerzas Armadas: las crisis económicas, el aumento de la protesta social, la disconformidad del estamento militar o los atentados a la Embajada de Israel, y la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) fueron algunos de ellos.

¹⁶ El trabajo de Withers, Santos y Isacson (2010) titulado “*Preach what you practice: the separations of military and police roles in the Americas*”, explica bien cómo Estados Unidos ha buscado exportar hacia América Latina las doctrinas vinculadas con el uso de la fuerza. Doctrinas que no se condicen con la práctica doméstica ese país, donde se mantiene una estricta separación entre las funciones militares y policiales desde que sancionó la Ley *Posse Comitatus* en el año 1878.

Sumado a lo anterior, también cabe destacar algo que, si bien se analizará con mayor detalle en el capítulo 5, merece ser comentado preliminarmente, en tanto justifica toda la presentación conceptual hecha hasta aquí: la coexistencia de enfoques acotados y ampliados de la seguridad entre los países del Mercosur es una variable que condicionó los alcances y límites que tuvo la cooperación regional en materia de defensa a lo largo de la década de 1990.

Cuadro Nº 2. Características de los enfoques restringidos y ampliados de la seguridad

| | Perspectiva acotada | Perspectiva ampliada |
|---|--------------------------------------|---|
| Sujetos/objetos de la defensa | Soberanía territorial; Estado-Nación | Estado-Nación; ciudadanos e individuos; sistema económico; medio ambiente; cultura, identidades |
| Dimensiones de las amenazas | Externas, militares y estatales | Trasnacionales, militares y no militares |
| Instrumentos | Fuerzas Armadas | Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad |
| Diferenciación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior | Taxativa | Indiferente |

Fuente: Elaboración propia

2. Del regionalismo a la integración

El segundo ejercicio conceptual que creemos necesario para clarificar el panorama de esta investigación es la definición de conceptos clave como regionalismo e integración. Al respecto, cabe también aclarar que no es la intención de este apartado pasar revista por las principales teorías de la integración regional que existen desde mediados del siglo pasado aunque, claro, muchas de ellas serán mencionadas y algunas serán examinadas en detalle. En realidad, el objetivo de esta sección es seleccionar de algunos de estos debates y discusiones teóricas los conceptos adecuados para analizar el proceso de integración regional en el que se embarcó la Argentina desde 1989 a 2001 y las iniciativas y posibilidades de establecer una arquitectura de seguridad regional en torno a ellos.

A. Regionalización vs regionalismo

En el marco de los estudios sobre regionalismo, es bien conocida la distinción entre los denominados “viejos” y “nuevos” regionalismos. En efecto, una gran cantidad de autores (Hurrell, 1995a; Shaw & Söderbaum, 2003; Hettne, 2003; Fawcett, 2005; Warleigh-Lack, 2006; Oyarzún Serrano, 2008; Acharya, 2012; Riggirozzi, 2012; Perrotta, 2013; Söderbaum, 2015) han ahondando de sobre manera en las particularidades que distinguen entre aquellos procesos que dominaron la escena tras la Segunda Guerra Mundial y aquellos esquemas surgidos en las décadas de 1980 y 1990 al calor del fin de la Guerra Fría¹⁷.

Sin adentrarnos detalladamente en esta largamente trabajada diferenciación conceptual¹⁸, lo que nos interesa destacar es la complejización de las discusiones que sobrevino a la irrupción de los nuevos regionalismos. En la etapa del viejo regionalismo era común que conceptos como regionalización, regionalismo se encontraran entrelazados o directamente subsumidos dentro del amplio paraguas de la integración regional. A partir del enfoque del nuevo regionalismo, sin embargo, dichos conceptos –así como sucedería con las nociones de globalismo y globalización o, como se mencionó en el apartado anterior, con la idea de seguridad– se volvieron conceptos ampliamente discutidos y, por ende, difíciles de consensuar (Fawcett, 2003; Herz, 2007). En este convulsionado escenario, la elaboración de nuevas definiciones se volvería una constante. Algunos autores van a seguir utilizando los conceptos indistintamente¹⁹. Otros, en cambio, los van a abordar de manera diferenciada, estableciendo significados disímiles en uno y otro caso (Mansfield & Solingen, 2010: 147).

¹⁷ Fredrik Söderbaum incluso sostiene que se puede rastrear un “regionalismo temprano”, que data de la era pre-moderna y llega hasta la época del famoso *Zollverein* alemán del siglo XIX.

¹⁸ Escuetamente, los viejos regionalismos son aquellos procesos que: 1) están atravesados por la lógica del mundo bipolar; 2) se concentran en el proceso de integración europea, ya sea como unidad principal de análisis o como modelo a seguir; 3) son fundamentalmente Estado-céntricos; 4) poseen un carácter unidimensional o, en todo caso, distinguen claramente las áreas política y económica; 5) consideran que el poco desarrollo institucional es un síntoma de integración débil; y 6) están conformados por Estados desarrollados o por Estados en desarrollo, pero rara vez se entremezclan. Los denominados “nuevos regionalismos”, en cambio: 1) suponen mayores vinculaciones Norte-Sur; 2) están atravesados por el auge de la globalización y la relativización de la soberanía nacional como valor inalienable; 3) procuran abrirse a los mercados globales más que generar barreras de protección; 4) poseen un carácter multidimensional y pluralista; 5) no están necesariamente determinados ni controlados por una potencia hegemónica; 6) moldean y precisan el desarrollo de un sentido regional de identidad; 7) tienen un diseño institucional más heterogéneo; y 8) los actores no estatales tienen un protagonismo creciente.

¹⁹ Alex Warleigh-Lack (2006), por citar un caso, va a utilizar el concepto de regionalización e integración regional como sinónimos. De modo similar, Gian Luca Gardini (2015: 219) entiende al regionalismo como sinónimo de

Dentro de este último grupo, Andrew Hurrell fue uno de los primeros en apartar los términos al dividir la noción de regionalismo en cuatro categorías. A saber: regionalización; identidad y conciencia regional; cooperación regional interestatal –la cual incluye como subtipo la integración regional–; y, por último, la cohesión regional. Es decir, para Hurrell la regionalización y la integración regional son procesos englobados dentro del concepto de regionalismo. La primera categoría, además, representa el primer estadio o fase del regionalismo y la integración regional está subsumida dentro de la categoría “cooperación regional interestatal” y se reduce al factor económico. En efecto, Hurrell habla de “integración económica regional”, a la que define como “decisiones de política de los gobiernos destinadas a reducir o remover las barreras al intercambio mutuo de bienes, servicios, capitales y personas” (Hurrell, 1995:337).

Asimismo, otros autores como Gamble y Payne (1996); Kacowicz (1999); Pempel (2005); Katzenstein (2006); Herz (2007), Fawcett y Gandois (2010) o Malamud (2011) también van a realizar una distinción entre regionalización y regionalismo. Si bien algunos de ellos enfatizan unos aspectos por sobre otros, es posible trazar determinados atributos comunes a uno y otro concepto. Así, la regionalización puede entenderse como un proceso de “abajo hacia arriba” impulsado por actores económicos o sociales. El regionalismo, en cambio, es un proceso político impulsado mayormente por los Estados, lo cual lo convierte en un proceso predominantemente “de arriba hacia abajo”. De esto podemos inferir que la interacción y la cooperación en temas de seguridad son más factibles en el regionalismo, debido a que la defensa es un área de competencia exclusiva de los Estados²⁰.

Otro punto distintivo es que la regionalización es un proceso dinámico que no tiene un punto de llegada definido, mientras que el regionalismo suele tener como horizonte la coordinación intencional de políticas de cooperación y su materialización en instituciones internacionales. Respecto de esto último, cabe aclarar que si bien en el regionalismo la

integración económica. También podemos mencionar a Raúl Bernal-Meza (2009), quien afirma que regionalización o regionalismo son dos formas de referirse al mismo proceso.

²⁰ Podría argumentarse la existencia de, por ejemplo, interacciones entre sectores empresariales vinculados a la producción militar o de redes de expertos en temas de defensa con influencia en el diseño de políticas públicas (lo que se conoce como “comunidades epistémicas”) que fundamentarían un proceso de regionalización en el área de la defensa. No obstante, son procesos poco comunes y resulta muy difícil que, tarde o temprano, los Estados no asuman un rol protagónico en estos procesos, ya sea fomentándolos o desalentándolos.

creación de instituciones juega un rol central, no es una condición necesaria. Además, en caso que se generen organizaciones regionales, la transferencia de autoridad (léase, soberanía) por parte de los Estados nacionales es un fenómeno que puede no ocurrir, lo cual no invalida que se pueda hablar de regionalismo. Justamente esta última cuestión nos abre paso para tratar el siguiente punto: el concepto mismo de integración regional.

B. La integración como problema y como solución

Así como hay quienes distinguen entre procesos de regionalización y regionalismo, existen quienes prefieren hablar de integración regional como objeto de estudio. No obstante, esto también implica operar sobre un pantanoso campo de análisis: al igual que tantos conceptos ampliamente discutidos en las ciencias sociales, alrededor de la idea de integración existen una multiplicidad de enfoques y elaboraciones teóricas. El problema, en este caso, radica en que la integración regional se ha transformado en una categoría que, más que ofrecer explicaciones, debe ser permanentemente explicada.

En este intrincado escenario, un buen ejercicio es adentrarse en algunos aspectos problemáticos del concepto y en base a ellos establecer qué se entiende en esta tesis por integración regional. Entre los distintos aspectos que podrían destacarse, aquí nos interesa profundizar sobre dos en particular. Uno de estos tiene que ver específicamente con la cuestión de “para qué integrarse”. O, dicho de otra forma, cuál es el sentido de la integración. El segundo aspecto problemático se refiere al interrogante de “cómo” se decide encarar un esquema de integración. Este punto nos parece central, ya que de las distintas maneras de definir este “cómo” surgen muchos de los argumentos utilizados para distinguir entre procesos de integración y esquemas de cooperación.

Dentro del problema de cómo integrarse aparecen, a su vez, dos debates específicos: el primero de ellos tiene que ver con la disposición –o no– por parte de los Estados que encaran un proceso de integración a ceder determinadas prerrogativas, ya sea entre sí o a una entidad distinta a ellos. El eje del debate se podría resumir en “intergubernamentalidad–supranacionalidad”, que, a su vez, da lugar a la oposición integración–cooperación. Por otro lado, el segundo debate del “cómo” integrarse se articula en base a las áreas o temáticas sobre las que se estructura un proceso de integración. La

alternativa, en este caso, se expresa en la década “unidimensionalidad– multidimensionalidad”.

i. Inter o supra

Respecto del primer debate, resulta harto conocida la división entre aquellos procesos que se definen por una transferencia de soberanía por parte de los Estados a una entidad política diferenciada –supranacionalidad–; y aquellos que establecen que esto no es condición necesaria para encarar un proyecto integrador, en tanto la integración no es más que un instrumento para fortalecer a los propios Estados nacionales. Es decir, lo que se conoce como intergubernamentalidad.

La postura supranacionalista tiene sus orígenes en los tempranos enfoques federalistas y funcionalistas. No obstante, quien más va expandir esta forma de entender la integración va a ser la teoría neofuncionalista. Autores como Lindberg (1963); Puchala (1968); Haas (1972); Schmitter (1995); Mattli (2000) o Malamud (2011) –todos pertenecientes a la teoría neofuncionalista o herederos de ella– definen que la frontera entre la integración y otro tipo de asociaciones entre Estados está dada por la transferencia de potestades nacionales a una entidad externa de carácter supranacional. Es decir, la creación de una institución regional con atribuciones por sobre los Estados nacionales. En función de este razonamiento, esta perspectiva diferencia entre integración (cuando existe supranacionalidad) y cooperación regional (cuando los Estados no transfieren soberanía)²¹. Desde esta perspectiva, la experiencia de integración europea –iniciada en la década de 1950 y materializada hoy en la Unión Europea– es el exponente más cabal de los esquemas

²¹ Uno de los referentes del neofuncionalismo, Ernst Haas, lo afirma de este modo: integración es el proceso por el cual los Estados “se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver sus conflictos” (Haas, 1972). Asimismo, sostiene: “es necesario distinguir entre ‘integración regional’ y términos competitivos tales como regionalismo, cooperación regional u organización regional”. Mientras que el regionalismo es un artificio analítico para definir regiones “naturales”, la cooperación regional es un término vago que cubre cualquier actividad interestadual que no tenga una participación universal (Haas, 1972: 89-92). En un mismo sentido, Philippe Schmitter (2011) también distingue entre patrones de cooperación regional y procesos integración regional. La cooperación regional –en tanto coordinación de políticas entre actores independientes– puede o no tener sus raíces en organizaciones específicas, pero siempre permanece supeditada a las decisiones voluntarias, unánimes y continuas de sus Estados miembros. La integración, en cambio, implica cierta capacidad legítima (aunque limitada) para actuar autónomamente, poniendo en marcha propuestas, tomando decisiones y/o implementando políticas más allá de las voluntades nacionales.

supranacionales. El Mercosur, en cambio, vendría a ser un organismo de cooperación regional.

En la otra vereda, el llamado intergubernamentalismo o confederalismo va a invertir la lógica planteada por el neofuncionalismo respecto de que compartir voluntariamente la soberanía es una condición *sine qua non* para que exista un proceso de integración. Autores como Milward (1992) y Keohane y Hoffmann (1994) van a popularizar esta visión a fines de los ochenta. No obstante, quien se erigiría como el mayor exponente del intergubernamentalismo, en su vertiente europea y liberal, va a ser Andrew Moravcsik. Desde esta perspectiva, la integración regional –expresada en acuerdos, arreglos institucionales y en la convergencia de políticas exteriores– va a ser concebida por los Estados como un medio para maximizar –o, al menos, garantizar– sus preferencias nacionales, previamente definidas²².

ii. Uni o multidimensionales

Con relación a la segunda disyuntiva –resumida en la alternativa unidimensionalidad–multidimensionalidad– los enfoques que corresponden al primer grupo tienen como característica central el hecho de estructurar la integración regional en función de un área determinada. En la práctica, esto suele implicar que el proceso de interacción entre los Estados se obture alrededor de una temática –económica, política o de seguridad – o bien que se priorice un área en particular y a partir de allí se expanda la cooperación hacia otras áreas. La idea de “unidimensionalidad” proviene, justamente, de la preeminencia de una determinada dimensión por sobre el resto.

Los modelos economicistas constituyen los exponentes más notorios de la perspectiva “unidimensional” de entender la integración, al concebirla como la articulación de un espacio económico común entre dos o más países. Estos enfoques suelen estar cargados, además, de una impronta profundamente evolucionista, postulando que la integración se mueve a través de numerosas fases de manera ordenada. Así, según el famoso esquema elaborado por Bela Balassa, la fase primigenia de la integración se inicia con una zona de

²² La integración regional, según Moravcsik, constituye un medio de los Estados para perseguir y obtener sus intereses nacionales, especialmente aquellos Estados más poderosos (Moravcsik, 1993).

libre comercio, le sigue una unión aduanera, luego un mercado común, una unión económica y se completa con una integración económica plena (Balassa, 1961).

En el caso latinoamericano, los esquemas unidimensionales centrados en la variable económico-comercial tuvieron su explosión con el clima de apertura y liberalización del comercio de la post Guerra Fría. El Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) serían creados o reformulados bajo una lógica predominantemente mercantilista. En efecto, el nuevo regionalismo latinoamericano de la década de 1990 no tuvo un carácter multidimensional, sino que, como bien señala Daniela Perrotta (2013): la visión prescriptiva impulsada por los organismos multilaterales y regionales –como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la CEPAL– fomentaron que en los procesos de integración latinoamericanos hubiera una primacía de la dimensión comercial²³.

Contrariamente a los enfoques unidimensionales, existen perspectivas que expresan la necesidad de encarar la integración sin determinar un área o eje principal. En este sentido, esta alternativa opta por avanzar diversificando las temáticas de forma simultánea. A priori, esta diversificación otorga un abanico de posibilidades mucho mayor para responder a los intereses y capacidades de cada uno de los países y evita una jerarquización de los temas. Cuestiones vinculadas a dinámicas migratorias, ambientales, militares, comerciales o industriales suelen ser abordados sincrónicamente (Comini & Frenkel, 2014). Ello no implica, tampoco, que todas las áreas deban tener los mismos niveles de intensidad, velocidades o ritmos (Comini, 2016)²⁴. Bajo este criterio, Juan Gabriel Tokatlian va a decir que “la integración es un proceso amplio, intenso y profundo que implica la vinculación e interpenetración social, política, económica, cultural, científica, diplomática e incluso militar entre dos o más naciones” (Tokatlian, 2012: 481).

²³ Esa afirmación viene a colación, además, para remarcar que el regionalismo latinoamericano tuvo particularidades que exceden los atributos entre el viejo y el nuevo regionalismo mencionados más arriba. En este sentido, englobar al regionalismo latinoamericano de la década de 1990 dentro del amplio paraguas del “nuevo regionalismo” si bien no resulta incorrecto es, cuanto menos, impreciso.

²⁴ Comini, en realidad, utiliza los términos uniaxialidad y multiaxialidad. Debido a que a nuestro criterio se refieren a lo mismo, nos quedaremos con la clasificación unidimensionalidad y multidimensionalidad.

Dicho esto, cabe destacar también que hay enfoques que definen a la integración a partir de una combinación de supranacionalidad y unidimensionalidad. En efecto, el mencionado neofuncionalismo no solo enfatiza el carácter supranacional, sino que, además, parte del presupuesto de que la integración se inicia alrededor de una temática en particular (en el caso europeo fue el acero y el carbón) para luego generar un “derrame” hacia otros sectores²⁵.

iii. Los múltiples sentidos de la integración

El segundo aspecto problemático de la integración que queremos plantear aquí tiene que ver con el sentido que guía la conformación de un bloque regional. O, en forma de pregunta: ¿para qué avanzar en un marco de integración?

En la literatura sobre regionalismo podemos encontrar una amplia gama de razones que parecen conducir los esquemas regionales: ser el instrumento de una potencia para consolidar su hegemonía en determinada región (Katzenstein, 2005; Miller, 2005); o, por el contrario, actuar como herramienta de resistencia frente a una potencia hegemónica (Hurrell, 1995; Hettne, 2003; Warleigh-Lack, 2006). Desde otra visión, la integración también puede servir como ámbito para encauzar rivalidades entre países vecinos o como un componente de la globalización económica (Mittelman, 1996). Incluso hay quienes sostienen que los procesos de regionalismo actúan más como espacios para desactivar conflictos al interior de los Estados que para llevar a cabo políticas regionales (Kelly, 2007).

Ahora bien, más allá de la variedad de orientaciones que puede adoptar una instancia regional, resulta necesario aclarar que estos sentidos no son estáticos sino que están en permanente tensión y reelaboración. Además, en la mayoría de los casos ni siquiera aparecen tan claros para los actores gubernamentales encargados de diseñar estas instancias. Así pues, un proceso de integración puede ser pensado inicialmente con determinados objetivos que con el correr del tiempo van mutando. La experiencia europea, por ejemplo, tuvo como motivación principal generar un esquema que incentive a los Estados a cooperar, abandonando cualquier atisbo de resolver las disputas mediante las

²⁵ La idea del derrame es tomada de la teoría funcionalista. David Mitrany, su principal referente, proponía la conformación de un sistema de agencias burocráticas sobre intereses comunes. Estas agencias técnicas no solo irían absorbiendo lealtades y atribuciones estatales sino que, además, la colaboración funcional exitosa en un sector generaría necesidad de colaboración funcional en otros sectores (Mitrany, 1975, 1994).

armas. Hoy en día, sin embargo, resulta difícil –por no decir imposible– encontrar a algún funcionario del viejo continente que destaque que el sentido principal del organismo europeo es evitar una guerra. La *raison d'être* del Mercosur, por citar un caso autóctono, también estuvo motivada por diversos y hasta en algunos casos, contrarios objetivos: fortalecer las jóvenes democracias, expandir el comercio entre los países, insertarse competitivamente en el proceso de globalización o, como en la década pasada, contrarrestar sus efectos asimétricos, fueron algunos de ellos.

El carácter dinámico de los bloques regionales se potencia, además, en los esquemas intergubernamentales en los que las preferencias nacionales marcan el pulso de la integración. Y este punto abre una cuestión más que interesante: para comprender los objetivos de un proceso de integración en determinado momento debemos prestar atención a las políticas exteriores de los países que lo integran; cómo se manifiestan estos posicionamientos externos a la hora de negociar con los demás Estados y cómo termina resultando la dinámica de la organización. Esto sirve, por ejemplo, para alejar los análisis reduccionistas que sostienen que tal o cual organismo no son más que un instrumento diseñado a imagen y semejanza de los intereses del país más poderoso país.

iv. Hacia una definición de integración regional

Llegado a este punto, el interés por haber remarcado estos debates tiene que ver con que creemos que los mismos atraviesan la creación y posterior desarrollo de los procesos de integración incluidos en esta tesis. Nos referimos, específicamente, al Mercosur. El último aspecto que planteamos, el de los distintos sentidos de la integración, tiene que ver con explicitar el carácter dinámico y en permanente disputa de los proyectos comunitarios. El debate unidimensionalidad–multidimensionalidad, por su parte, tiene una especial relevancia debido a que, como explica Nicolás Comini, el dilema entre orientar los procesos de integración regional desde la dimensión económico–comercial –propia del regionalismo abierto– o ampliar las áreas de cooperación hacia otros asuntos como educación, salud, infraestructura y defensa constituye un punto clave en la dinámica de la integración regional latinoamericana de las últimas décadas (Comini, 2016). Teniendo en cuenta que una de las hipótesis de esta tesis es que la Argentina sostuvo desde la creación del Mercosur una posición favorable a articular un mecanismo regional de defensa, queda por determinar

hasta qué punto para la Argentina la concepción de la integración era por entonces estrictamente unidimensional.

Respecto del otro debate planteado, supranacionalidad–intergubernamentalidad, no podría decirse que fuera un asunto problemático en la construcción del proceso mercosureño. Por algunas razones que exceden el marco de análisis de esta investigación, la creación de un organismo supranacional no estuvo en la agenda de los miembros fundadores: siempre prevaleció un espíritu intergubernamental, tanto en el diseño como en la ejecución del Mercosur. No obstante, hay una razón en particular que nos llevó a desarrollar este debate: afirmar que la supranacionalidad no es un requisito indispensable para hablar de integración. En este sentido, coincidimos con Fredrik Söderbaum cuando sostiene que si bien la diferenciación integración–cooperación puede resultar analíticamente útil en determinadas circunstancias, reducir el carácter de la integración a un solo factor termina arrojando una definición estrecha y artificial (Söderbaum, 2003: 8). Dicho de otra forma, la transferencia de soberanía no es una condición necesaria para decir que el Mercosur – u otra instancia– sea efectivamente un caso de integración.

Tampoco coincidimos en diferenciar regionalismo de integración regional, bajo el argumento de que el regionalismo tiene objetivos menos ambiciosos –en tanto dinámica intergubernamental que posee un “bajo nivel” de institucionalidad–, como sostiene Soares de Lima (2013); o que el regionalismo es meramente un artificio analítico, como afirma Haas. Por el contrario, tomamos la idea de los enfoques del nuevo regionalismo que afirman que altos niveles de institucionalización no garantizan la efectividad de un arreglo regional, aunque sí creemos que la integración tiende a establecer algún tipo de institucionalidad de carácter permanente.

Sumado a lo anterior, también rechazamos las visiones economicistas de la integración. Es decir, aquellas que determinan que el factor económico es el nodo central que define que un proceso de interacción entre Estados sea considerado como integración. Como afirma Olivier Dabène, centrarse en la integración como una negociación sobre ventajas comparativas en términos de libre comercio es una visión demasiado reduccionista. Aun si la integración regional estuviera limitada al comercio y no incluyera una dimensión política, es siempre un dispositivo que se supone ayuda a satisfacer ambiciones políticas (Dabène,

2009: 28). Creemos, además, que tanto los enfoques supranacionalistas como economicistas están cargados de una impronta positivista–evolucionista que resume a la integración regional en base a estadios o fases jerarquizadas.

Dicho esto, a sabiendas que la noción de integración regional está cargada de múltiples significados y que resulta difícil alcanzar una enunciación completamente abarcativa, en esta tesis tomaremos como referencia la definición de integración regional elaborada por Olivier Dabène. Según el politólogo francés, la integración se puede definir como un proceso histórico de aumento de los niveles de interacción entre unidades políticas que comparten ideas comunes, fijan objetivos y definen los métodos para alcanzarlos y así contribuir a la construcción de una región. Según Dabène (2009: 10-11), esta definición tiene tres corolarios: (1) el proceso puede abarcar una gran diversidad de actores, de niveles y agendas (multidimensionalidad); (2) puede resultar de una estrategia deliberada o surgir como una consecuencia involuntaria de una interacción social; y (3) no menos importante, suele incluir la creación de instituciones.

En base a esto es que en esta investigación nos referiremos al Mercosur como un proceso de integración regional o, en su defecto, como un proceso de regionalismo en permanente tensión. Impulsado, motorizado y dependiente de los gobiernos nacionales y que está abierto a incorporar múltiples temáticas: económicas, comerciales, de salud, de infraestructura y, también, de defensa y seguridad.

3. Regionalismo y seguridad

Hasta aquí fueron abordadas las diferentes formas de concebir a la seguridad internacional y lo que entendemos por regionalismo e integración. Sobre lo apuntado, en este apartado nos interrogaremos acerca de cómo se construye conceptualmente la relación entre dos conceptos tan cargados de significados como son el de regionalismo y el de seguridad. Como primer paso, buscaremos determinar hasta qué punto es factible analizar los patrones de seguridad internacional desde un nivel regional. Seguido a ello, se presentarán críticamente algunos abordajes de la seguridad regional desde las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales como el realismo, el liberalismo y el constructivismo. Para finalizar, se propone un esquema de modelos de cooperación e integración regional que nos

servirá para caracterizar las distintas iniciativas para articular un mecanismo regional de defensa que estuvieron en danza durante la década de 1990.

A. Por un nivel regional para los estudios de seguridad

En su clásica obra, *“Man, the State and War”*, Kenneth Waltz menciona tres imágenes para explicar las causas de la guerra: la naturaleza humana, la naturaleza de los Estados y la naturaleza del sistema internacional (Waltz, 2001). Esta clasificación va a ser reforzada en su otro de sus textos con mayor reconocimiento, *“Teoría de la Política Internacional”*, pero esta vez los tres niveles de análisis son utilizados para analizar comportamiento de los Estados más allá de sus fronteras. Ellos son, el internacional (estructural o sistémico); el estatal y el individual. A su vez, cada uno de estos niveles hace hincapié en determinados factores para explicar esos comportamientos: el sistémico parte de la posición relativa de los Estados y del carácter anárquico del sistema internacional; el estatal, puntualiza las relaciones interburocráticas al interior de los Estados; y el individual, en los atributos personales de los líderes y tomadores de decisión (Waltz, 1988). Dicho esto, también hay que mencionar que para Waltz el nivel sistémico es el que mejor explica cómo se comportan los Estados en la arena internacional. ¿La razón? Según el politólogo estadounidense, las teorías que ponen el foco en los factores estatales o individuales son reduccionistas (Waltz, 1988: 33).

Si bien en algunos aspectos no resultaba un enfoque demasiado novedoso, a partir de la irrupción del neorrealismo –del que Waltz es el máximo exponente– el enfoque sistémico prevalecería como la principal unidad de análisis en el estudio de las relaciones internacionales (Soltani, Naji, & Amiri, 2015)²⁶. El clima de la post Guerra Fría, sin embargo, va a modificar sustancialmente el tablero teórico, poniendo en cuestión la preeminencia de este tipo de enfoques. Como parte de esta novedad, el nivel regional va a irrumpir como un aspecto central entre los estudios de seguridad internacional. Así, autores

²⁶ Robert Kelly, por su parte, sostiene que las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales pusieron el foco únicamente en el nivel global por dos razones. En primer lugar, porque desde 1492 se ha pensado el mundo como uno solo: los liberales en función de la globalización; los realistas en base a un sistema mundial interestatal y los marxistas en torno al capitalismo. Y, en segundo término, porque incorporar al nivel regional como unidad de análisis implica añadir nuevas variables y características, poniendo en riesgo la parsimonia que limita la proliferación de conceptos y categorías (Kelly, 2007: 198-99).

como Weiss & Kessler (1991); Buzan (1991); Lake & Morgan (1997); Buzan & Wæver (2003); Lemke (2002); Miller (2005); Ayoob (2005); Costa Vaz (2006); Buzan & Hansen (2009) o Stewart–Ingersoll & Frazier (2012) van a plantear desde distintos ángulos que analizar los asuntos de seguridad desde el nivel global resulta insuficiente. ¿La razón? porque los sistemas regionales han adquirido dinámicas propias, y diferenciadas, que hacen que el nivel regional se vuelva cada vez más importante para la comprensión de la seguridad internacional.

En paralelo a ello, los estudios del nuevo regionalismo van a prestar mayor atención a la relación entre integración regional y los asuntos de seguridad, haciendo hincapié en la idea de la multidimensionalidad. Si en el viejo regionalismo las cuestiones de seguridad estaban profundamente atravesadas por la lucha entre las dos superpotencias que hacía que, a fin de cuentas, cualquier arreglo regional de seguridad remitiera a una de ellas (Kelly, 2007), el fin de la Guerra Fría y la expansión de los procesos de integración regional van a generar una multiplicidad de realidades en distintas zonas del planeta²⁷.

Ahora bien, comulgando con quienes sostienen la validez del nivel regional dentro los estudios de seguridad internacional, el siguiente aspecto conceptual que nos interesa resolver es cómo conjugar la seguridad regional con los procesos de integración y cooperación. A efectos de intentar comprender este vínculo, ahondaremos críticamente esta relación desde algunas de las principales corrientes de las Relaciones Internacionales.

B. La seguridad regional desde las Relaciones Internacionales

i. Realismo

Si planteamos el tema desde la perspectiva realista, las posibilidades de articular a la defensa dentro de los esquemas de integración se ven seriamente limitadas. De hecho, los principios y presupuestos fundamentales del realismo hacen que integración y seguridad se vuelvan términos casi contradictorios. Para el realismo –más específicamente, en su faceta *neo*– el comportamiento de los Estados más allá de sus fronteras está determinado por su posición en un sistema internacional dominado por la anarquía. En este marco, los Estados

²⁷ Esta es una de las razones de peso que explican la explosión de los estudios comparados de regionalismo a partir de la década de 1990.

procuran mantener o mejorar su posición dentro de la distribución internacional de poder. El referido Waltz sostiene que, en este escenario, un Estado sería irracional si confía su supervivencia a una empresa cooperativa, ya que resulta imposible determinar la racionalidad de los otros Estados y, además, porque se puede terminar afectando la propia independencia (Waltz, 1988). Es decir, los intereses son por definición individualistas y la independencia respecto de los demás, un bien supremo.

En sentido similar, otros autores como Joseph Grieco (1988) o John Mearsheimer (1994) – máximo referente del llamado “realismo ofensivo”– van a postular que si bien puede existir cooperación interestatal, los Estados suelen ser renuentes a establecer este tipo de acuerdos. Principalmente, porque priorizan las ganancias relativas (es decir, tratar siempre de ganar más que los demás) y porque desconfían de que el otro pueda engañarlos. Esto se ve agravado, además, por otros dos factores: la escasa o nula influencia que tienen las instituciones internacionales –debido a que las mismas, si existen, son básicamente un reflejo de la distribución del poder mundial (Mearsheimer, 1994: 7)–; y por el dilema de seguridad que atraviesa a todos los Estados²⁸. Así, en un escenario donde prima la lógica de la autoayuda, la búsqueda de ganancias relativas y el dilema de seguridad, los vínculos cooperativos son mayoritariamente circunstanciales. Más que de integración, en el realismo prima la idea de las alianzas que, por lo general, tienen como objetivo tratar de limitar el poder hegemónico de un Estado o protegerse de las posibles acciones del resto.

Ahora bien, existen también otras perspectivas dentro del amplio paraguas del realismo que adoptaron una postura más favorable respecto de la cooperación interestatal. Edward Kolodziej denominaría a estas perspectivas como “realismo optimista”, ya que asumen que los Estados pueden aprender a cooperar, aunque suene paradójico, en función de sus objetivos egoístas (Kolodziej, 2005: 144). En este marco, autores como Joanne Gowa (1989) o Joseph Grieco (1995) van a tratar de conciliar la integración regional con el pensamiento realista para explicar la experiencia europea. Pero desde el realismo optimista no solo hay quienes reconocen a la cooperación a secas como algo más que factible. Sumado a ello, hay

²⁸ El dilema de seguridad se produce a partir de que los Estados realizan acciones para garantizar su propia seguridad. Independientemente de sus intenciones, esas acciones conducen a una creciente sensación de inseguridad, en tanto cada uno interpreta sus propias medidas como defensivas y las de los otros como potencialmente agresivas (J. H. Herz, 1950).

quienes argumentan que la misma puede darse en el campo de la defensa. Uno de ellos es Charles Glaser, quien reinterpreta algunos de los preceptos realistas tradicionales – reinterpretación que va denominar como “realismo contingente”– para argumentar que la cooperación regional en asuntos de seguridad puede ser la mejor opción entre dos o más Estados. Incluso si se trata de Estados adversarios. A efectos de reducir los márgenes de incertidumbre, dice Glaser, “las políticas cooperativas en materia de seguridad terminan funcionando como una forma de autoayuda” (Glaser, 1994: 53).

ii. Liberalismo

Contrariamente al realismo, la perspectiva liberal –especialmente, en su vertiente institucionalista– va a afirmar que la propensión a la cooperación y la integración entre Estados constituye más la norma que la excepción (Keohane, 1988; Keohane & Nye, 1988; Axelrod, 2006). En este sentido, si bien el liberalismo reconoce la estructura anárquica del sistema internacional y el carácter egoísta de los actores, la racionalidad de los mismos está determinada por privilegiar las ganancias absolutas más que las relativas, impulsándolos a cooperar entre sí. La intensidad de los intercambios, además, genera una situación de interdependencia que refuerza todavía más la propensión a articular proyectos comunes.

En este marco, los Estados –impulsados también por los actores no estatales que se benefician de las relaciones de interdependencia– se ven incentivados a crear normas y marcos institucionales que regulen, fomenten y potencien la cooperación y administren los eventuales conflictos. Si desde el realismo se postula que las instituciones internacionales no son más que una reproducción de la distribución de poder internacional, desde el liberalismo van a sostener que dichas instituciones actúan como elementos que constriñen los efectos negativos de la anarquía. Las instituciones, argumenta Keohane, “generan reglas y normas, proporcionan información que reduce la incertidumbre y facilitan la realización de compromisos creíbles que terminan por modificar las preferencias y conductas de los Estados” (Keohane, 2002). De esto último se desprende que para el liberalismo la cooperación en materia de defensa no solo es posible, sino deseable por parte de los Estados. Y que, bajo esta lógica, es común que los mismos promuevan la creación de instituciones internacionales de seguridad.

En base a estas premisas, Wallander & Keohane (1999) van a diferenciar dos tipos de instituciones en materia de seguridad: aquellas que administran los conflictos entre los miembros y aquellas que asumen la forma de alianzas institucionalizadas²⁹. A cada una le corresponde, a su vez, un tipo de institucionalización en función de los problemas a tratar: si son amenazas, se conformarán reglas, normas y procedimientos sobre cómo identificar esas amenazas y cómo responder frente a ellas. Si, en cambio, se define que los problemas son más bien riesgos, entonces se conformarán reglas, normas y procedimientos para proveer y obtener información a efectos de manejar los conflictos y evitar dilemas de seguridad entre los miembros³⁰. La inclusividad o exclusividad depende de si las instituciones son diseñadas para tratar conflictos entre un grupo determinado de Estados o para afrontar amenazas externas. En este marco, cuando hay riesgos de por medio se suelen construir instituciones inclusivas y cuando hay amenazas se suelen diseñar instituciones exclusivas (Wallander & Keohane, 1999: 26).

El principio de la paz democrática es otro principio de seguridad interestatal que emana de la perspectiva liberal. Inspirado en la idea kantiana de una paz perpetua entre naciones confederadas, el argumento central de este principio es que los sistemas democráticos promueven una cultura política que desestima la resolución de los conflictos por medio de la violencia (Chan, 1984; De Mesquita & Lalman, 1992; Lake, 1992; Weede, 1992; Russett, 1994). Esta cultura, que nace al interior de los Estados, se proyecta asimismo hacia las relaciones interestatales, configurando un sistema de relaciones estables y predecibles entre países vecinos (R. Cohen, 1994). Casi como una ecuación matemática, se presume que a mayor democracia existen menores chances de que se produzcan conflictos regionales que incluyan el uso de la fuerza.

Como último punto podemos destacar la teoría de las zonas de paz, desarrollada por autores como Kacowicz (1998), Holsti (1996), Oelsner (2007) o Battaglini (2013). Si bien

²⁹ Las alianzas suelen ser diseñadas para sumar capacidades y coordinar estrategias frente a una amenaza común. Cuando esa amenaza desaparece, la razón original de la alianza desaparece y podría esperarse que la institución también desaparezca. No obstante, la aparición de problemas de seguridad más difusos –definidos como riesgos– hacen que a menudo las alianzas se transformen en instituciones para administrar conflictos.

³⁰ Los autores definen amenaza y riesgo a partir del ya mencionado dilema de seguridad desarrollado por John Herz. En este sentido, existe amenaza cuando un Estado percibe la probabilidad de ser atacado por otro/s Estado/s. El riesgo, en cambio, se produce cuando no se percibe la intención manifiesta de ser atacado pero aun así existe la posibilidad de que la propia seguridad se vea afectada.

esta teoría incluye algunos preceptos del realismo, pone especial énfasis en factores como los regímenes democráticos o la interdependencia económica, en tanto variables que determinan las posibilidades de que una región recurra al uso de la fuerza para resolver potenciales disputas. En líneas generales, cuando estos factores están presentes e impactan positivamente en la confianza entre los Estados, se produce una zona de paz positiva. Cuando no están presentes y rige la desconfianza, la zona de paz es negativa³¹.

Dicho lo anterior, desde nuestra posición consideramos que tanto el realismo como el institucionalismo liberal presentan serias deficiencias como marco de análisis para los procesos de cooperación e integración regional en defensa. En el caso del realismo, coincidimos con Krause y Williams (1997) cuando afirman que una de sus mayores debilidades radica en la pretensión epistemológica de constituir a las Relaciones Internacionales como una disciplina científica evolutiva, orientada a la búsqueda de leyes eternas, objetivas y causales que rigen los fenómenos políticos en el plano internacional.

También creemos que desde el realismo nos costaría explicar el proceso de cooperación e integración que Argentina protagonizó desde la década de 1990. En efecto, si adoptamos la concepción de que las instituciones son un reflejo de la distribución de poder mundial, tendríamos que decir el Mercosur fue el reflejo de los intereses norteamericanos en la región o, si lo llevamos al plano regional, que dicho organismo se creó y se desarrolló a imagen y semejanza de los intereses brasileños. Ambas afirmaciones, aunque pudieran tener algunos indicadores a su favor, no solo son incorrectas, sino también, altamente superficiales. De la misma forma, si bien las visiones más optimistas del realismo plantean mayores posibilidades para la cooperación entre los Estados (aun en cuestiones de seguridad), padecen las mismas limitaciones epistemológicas y metodológicas de sus pares más pesimistas. Como creer que todos los Estados se rigen invariablemente por una lógica de autoayuda.

El institucionalismo liberal, por su parte, comparte con el realismo algunas de estas deficiencias. Especialmente, en lo que refiere a afirmar determinadas estructuras del

³¹ Battaglino elabora una propuesta enriquecida de las zonas de paz al incorporar otras variables como las instituciones regionales y una tercera zona de paz –híbrida– como instancia intermedia entre la negativa y la positiva.

sistema internacional como prácticamente inmutables. La idea de que los actores se rigen por criterios de racionalidad basados en ecuaciones de costo y beneficio y que la cooperación es producto de ese cálculo racional tampoco resulta un punto de partida que resulte satisfactorio. Pero, además, las realidades de países como Argentina y el resto de Sudamérica suelen contrastar con los postulados de estas teorías, pensadas desde y para los grandes centros de poder mundial³². Como afirman desde la Escuela de Copenhague, una de las debilidades del neorrealismo y el liberalismo es que sobrestiman al ámbito global como nivel explicativo y subestiman los niveles regionales. El riesgo, aquí, es el de terminar soslayando las particularidades que suceden en la propia región, las cuales muchas veces explican más exhaustivamente las dinámicas de seguridad entre un grupo de países vecinos que las macro teorías sistémicas. Y aun los que relativizan desde el realismo la preeminencia del sistema internacional y destacan el nivel regional como válido para los estudios de seguridad, las variables que impiden o, cuanto menos, dificultan la cooperación y la integración no desaparecen de la escena. Por el contrario, lo que se hace es reproducir un “mini” sistema internacional a nivel regional. La anarquía, el dilema de seguridad o la autoayuda no dejan de estar: simplemente se circunscriben a un entorno de menor escala.

Con esto no se pretende, tampoco, negar que los marcos que plantean el realismo y el liberalismo no resultan de utilidad para explicar determinadas dinámicas y acciones de los Estados. De hecho, muchas de las políticas, iniciativas y proyectos llevados a cabo por Argentina y los países de la región que se analizan en esta investigación puede decirse que estuvieron mediados por una búsqueda de maximizar la seguridad o por una estrategia orientada a mitigar los márgenes de incertidumbre. Además, teorías como la de la paz democrática adquieren especial valor para entender cómo se pensaba la integración regional en América Latina en los ochenta y los noventa. De la misma forma, tampoco se pueden negar los efectos que tiene el accionar de las potencias globales sobre las dinámicas regionales –mucho menos, teniendo a Estados Unidos como potencia hegemónica–. En

³² Autores como Stanley Hoffmann y Alfred Grosser definieron a las Relaciones Internacionales como una disciplina cuyo origen y evolución es heredera de la ciencia social norteamericana (Grosser, 1956; Hoffmann, 1991). En este sentido es que para Waltz “una teoría general de la política internacional se basa necesariamente en los grandes poderes. “Sería ridículo construir una teoría política internacional basada en Malasia y Costa Rica” (Waltz, 1988: 109).

definitiva, lo que nos interesa resaltar es que, tomados acriticamente y de forma general, estos enfoques no resultan satisfactorios como marco explicativo.

iii. Constructivismo

La tercera corriente de las Relaciones Internacionales que merece ser destacada por cómo asume la relación entre cooperación y seguridad regional es el constructivismo. Si bien, al igual que el realismo, dentro del constructivismo conviven diferentes enfoques, todos ellos parten de determinados presupuestos que cuestionan las deficiencias teóricas y epistemológicas de los enfoques racionalistas. En este sentido, una de las premisas centrales del constructivismo es el rechazo a la estructura anárquica del sistema internacional y la consecuente visión de los Estados como unidades monolíticas que se desenvuelven por una racionalidad de autoayuda (Wendt, 2005). Para el constructivismo, en cambio, los intereses de los actores no son inmutables y tampoco están mediados por ninguna estructura económica o de poder que los determine o constriña (Adler, 1987; Viotti et al, 1999). En efecto, las variables ideacionales como las ideas, las normas y los valores contextualizados históricamente son los aspectos fundamentales a la hora explicar las conductas de los Estados y los patrones de conflicto y cooperación que existen entre ellos.

Ahora bien, si el accionar de los Estados no está determinado por una racionalidad de maximizar la seguridad, como dice el realismo, entonces la propia idea de seguridad adquiere nuevos tintes. Al respecto, Alexander Wendt sostiene pueden darse distintos tipos de sistemas de seguridad, en función de cómo los Estados se identifiquen cognitivamente entre sí. Cuando esa identificación es negativa y prevalece la búsqueda de ganancias relativas en el sentido realista, se produce un sistema de seguridad “competitivo”. Cuando los Estados aún son egoístas en los temas concernientes a su seguridad, pero se centran en las ganancias absolutas en lugar de en las relativas, el resultado es un sistema de seguridad “individualista”. En tercer lugar, cuando los Estados se identifican positivamente entre ellos y la seguridad es percibida como una responsabilidad de todos, las lógicas de autoayuda desaparecen y los intereses no se definen en términos nacionales, sino comunitarios. El resultado es un sistema de seguridad “cooperativo” que varía en su intensidad según cuán

desarrollado esté el “yo colectivo” (Wendt, 2005: 9–10)³³. En definitiva, lo que intenta argumentar Wendt es que no son las estructuras sistémicas las que determinan los intereses e identidades de los Estados sino que son los procesos intersubjetivos los que moldean las identidades que, asimismo, terminan por definir las características de los sistemas regionales³⁴.

Dicho lo anterior, hay dos teorías del constructivismo que abordan específicamente la seguridad regional: la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad (CRS), desarrollada principalmente por Barry Buzan y Ole Wæver; y la teoría de las Comunidades de Seguridad de Karl Deutsch, posteriormente reformulada por Emanuel Adler y Michael Barnett.

Como se mencionó al principio de este apartado, autores como Buzan y Wæver fueron quienes más insistieron en postular la validez del nivel regional como punto de partida de los estudios de seguridad internacional. Es en este marco que va surgir la teoría de los CRS. Inicialmente, Buzan definió a estos Complejos como “un grupo de estados cuyas preocupaciones primarias en términos de seguridad se encuentran estrechamente vinculados de forma tal que sus seguridades nacionales no pueden ser consideradas separadas una de la otra” (Buzan, 1983: 106). En tanto subestructuras del sistema internacional, los CRS se encuentran entre los extremos de la seguridad estatal y la seguridad global, pero con una dinámica y una lógica propia y distinta. Por entonces la idea de los CRS estaría fuertemente atravesada por preceptos del neorrealismo como la anarquía, la distribución de poder y la proximidad geográfica como determinante del espacio regional. Con el tiempo, el concepto fue incorporando algunas premisas propias del constructivismo, como la idea de regiones como construcciones sociales, la identidad y la noción de securitización. Así, el CRS pasaría a ser redefinido como “un conjunto de unidades cuyos mayores procesos de securitización, desecuritización, o ambos se encuentran tan relacionados, que sus problemas de seguridad no pueden ser analizados o resueltos separadamente unos de los otros (Buzan et al., 1998).

³³ El sistema de seguridad cooperativo puede ir desde los “conciertos” hasta la seguridad colectiva.

³⁴ En trabajos posteriores, Wendt va a desarrollar su teoría de las identidades colectivas, definiendo distintas dimensiones de la misma: la corporativa, la social y la colectiva (Wendt, 1994, 1999).

Asimismo, los CRS se pueden distinguir en función de cómo se conjuguen una serie de variables y niveles de análisis. Estos son: las vulnerabilidades internas de los Estados –a efectos de determinar si se trata de un Estado fuerte o débil– y cuáles son las amenazas que percibe; los límites que diferencian a un Complejo de sus vecinos; los patrones de amistad–enemistad entre los Estados y el nivel de penetración de potencias globales en la región. En su primera distinción, los CRS pueden ser “estándares” o “centrados”³⁵.

La teoría de las “comunidades de seguridad” fue desarrollada por el alemán Karl Deutsch a mediados del siglo pasado en el marco de sus estudios sobre la integración europea³⁶. En este sentido, Deutsch sostiene que para que una iniciativa de integración sea exitosa es necesario que haya entre los Estados una compatibilidad de valores, así como cierto grado de identidad común generalizada (Deutsch, 1990). En base a esto, Deutsch va a definir a la integración como “el logro, dentro de un territorio, de un ‘sentido de comunidad’ y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar en la población expectativas firmes de cambio pacífico” (Deutsch, 1957: 2). El sentido de comunidad se logra, asimismo, cuando los individuos de un grupo coinciden en que los problemas sociales comunes deben ser resueltos de manera pacífica. Esto es, a través de procedimientos institucionalizados. O sea que cuando Deutsch habla de integración entre Estados, supone que se ha alcanzado una “comunidad de seguridad” y viceversa³⁷.

³⁵ Un CRS estándar se caracteriza por la presencia de dos o más Estados y por tener una agenda de seguridad acaparada por cuestiones político–militares. Los centrados, por su parte, se dividen entre aquellos dominados por una potencia global y aquellos que están integrados por instituciones más que por un Estado en particular. Asimismo, los autores también establecen que aun cuando hubiera condiciones para que se genere un CRS, este puede no llegar a conformarse, por dos razones: porque el nivel de penetración de una potencia global es tan alto que elimina cualquier tipo de dinámica regional –superposición– o porque los Estados son débiles para proyectarse y/o el aislamiento geográfico dificulta la interacción entre ellos –no estructurado– (Buzan & Wæver, 2003).

³⁶ Vale aclarar que catalogar estrictamente a Deutsch dentro del constructivismo resulta un tanto impreciso, ya que su teoría tiene varios preceptos cercanos al liberalismo y que, además, el constructivismo como tal no existía en aquella época. No obstante, el hecho de haberle otorgado un lugar central a conceptos como identidad, valores o comunidad convierte a Deutsch en un antecedente más que válido del enfoque constructivista.

³⁷ A su vez, las comunidades de seguridad pueden ser amalgamadas o pluralistas. Las primeras se producen cuando dos o más unidades independientes se fusionan en una unidad mayor, con algún tipo de gobierno común –un ejemplo sería una integración federalista, como la de Estados Unidos–. Las pluralistas, en cambio, son aquellas en las que se conserva la independencia jurídica de los gobiernos –Canadá y Estados Unidos o, mismo, Argentina y Brasil pueden entrar en esta categoría–. La Unión Europea constituiría un caso intermedio, ya que existe un gobierno común pero los Estados no se fusionan completamente sino que mantienen cierta autonomía. Más allá de estas diferencias, lo que caracteriza a ambos tipos de comunidades es la promoción de la paz y la renuncia a la guerra como resolución de conflictos.

Una década más tarde, académicos como John Ruggie o Emanuel Adler y Michael Barnett van a retomar el concepto de comunidades de seguridad y lo van a reformular en base a los principios del constructivismo. En el libro *“Security Communities”*, Adler y Barnett tienen por objetivo demostrar que las comunidades de seguridad pueden darse efectivamente en entornos regionales e internacionales. En este sentido, cuando los autores hablan de comunidad, lo piensan en términos de una comunidad transnacional de Estados soberanos que comparten ideas, valores e intereses comunes que los llevan a resolver pacíficamente sus disputas. De la misma forma, cuando hablan de seguridad lo hacen en un sentido amplio, que trasciende las cuestiones político-militares e incluye también las económicas, sociales y ambientales (Adler & Barnett, 1998: 4). A diferencia de Deutsch, los autores van a tomar únicamente la idea de las comunidades pluralistas para definir dos nuevos tipos de comunidades de seguridad³⁸: las que están débilmente acopladas y las que se encuentran sólidamente acopladas. La diferencia principal entre una y otra es que la primera implica un caso mínimo, en el que los Estados mantienen sus expectativas de cambio pacífico sin crear ningún tipo de instituciones. La segunda, en cambio, es un caso más complejo, ya que supone la creación de instituciones regionales –tanto intergubernamentales como supranacionales– así como algún tipo de sistema de seguridad colectiva (Adler & Barnett, 1998: 30).

Recapitulando, el constructivismo ofrece un marco distinto al realismo y al liberalismo para pensar la relación entre regionalismo y seguridad. En lugar de explicar esta relación desde la teoría del equilibrio de poder o de un equilibrio racional de costos y beneficios, las dinámicas de cooperación y seguridad son explicadas a partir de factores ideacionales. Así, la cooperación se basa en normas, ideas y valores compartidos que proporcionan la base para la acción colectiva. Los arreglos de seguridad también pueden entenderse de la misma forma. Epistemológicamente, esto implica alejarse del enfoque objetivista y racionalista hacia formas más interpretativas de análisis. No obstante, algunas de las premisas del constructivismo también presentan una serie de deficiencias que merecen ser puestas en

³⁸ Según explican, el interés se concentra en las comunidades de seguridad pluralistas porque es “la forma, teórica y empíricamente hablando, más cercana a los acontecimientos que existen actualmente en las relaciones internacionales” (Adler & Barnett, 1998: 5). Esto implica que las comunidades amalgamadas son descartadas como marcos válidos de análisis.

cuestión. Como aspecto general, puede decirse que si bien el constructivismo le otorga un lugar central a las identidades como aquello que determina el interés nacional, deja sin responder a la pregunta acerca de cómo se construyen esas identidades determinantes (Cuadro, 2010). De igual forma, una sobreestimación de los factores ideacionales puede terminar soslayando otros factores que merecen ser considerados a la hora de comprender la seguridad internacional. Específicamente, hablar de identidades colectivas o de normas compartidas conlleva el riesgo de dar por hecho determinadas acciones que luego no se constatan en la práctica. O, si lo hacen, tienen el problema de que no sostienen en el tiempo. En de los procesos de integración en América Latina esto adquiere una especial atención, en tanto es común encontrar acuerdos en papel que luego no se traducen en acciones concretas. O que, tras un breve lapso, terminan languideciendo en el olvido.

C. América del Sur y los modelos de seguridad regional

La intención de este apartado fue realizar un análisis crítico de los alcances y límites de la relación entre regionalismo y seguridad en tres de las principales corrientes de las Relaciones Internacionales. En líneas generales, intentamos explicar por qué creemos que ninguna de estas teorías resulta válida como marco exhaustivo para analizar las dinámicas de cooperación en seguridad. Más allá de las cuestiones particulares que marcamos en cada una hay, además, un aspecto epistemológico que nos aleja de estas tres perspectivas y tiene que ver con algo dicho en las páginas previas: en esta tesis no se asume un método deductivo de construcción de conocimiento por cual se trata de verificar, enriquecer o invalidar una macro teoría. Por el contrario, esta investigación pretende explicar teórica y empíricamente las particularidades del regionalismo latinoamericano en un contexto histórico determinado. Esto tampoco significa que no se reconozca la utilidad de conceptos, nociones y herramientas teóricas de estas tres perspectivas para analizar determinadas variables que operan la política exterior de un Estado o los desarrollos de la seguridad regional en América del Sur. De igual forma, también merecen ser considerados los aportes conceptuales de algunos trabajos que han estudiado de distintas ópticas la cooperación en defensa en el ámbito sudamericano y el rol de la Argentina (Battaglino, 2009; Diamint, 2010; Comini, 2010; Teixeira Jr., 2010; Daniel, Nolte, & Wehner, 2011; Tibiletti, 2014;

Vitelli, 2016). Muchos de estos trabajos, además, construyen su marco teórico desde el realismo, el liberalismo o el constructivismo³⁹.

Dicho esto, a continuación proponemos una tipología de modelos de cooperación e integración en materia de defensa desde la cual poder identificar las distintas iniciativas de seguridad regional que se plantearon en América del Sur entre 1989 y 2001. Especialmente, los proyectos esbozados y/o impulsados por la Argentina. Estos tres modelos son: 1) el modelo de seguridad cooperativa; 2) el de seguridad integrativa; y, 3) el de seguridad colectiva en su dos variantes: institucionalizada o en forma de alianza. Antes de detallar a cada uno, es necesario aclarar que estos modelos son concebidos de manera dinámica e interrelacionada, lo cual implica que las variables no necesariamente son excluyentes entre sí. Es decir, puede que determinado modelo contenga elementos de otro modelo, o al revés. De igual forma, vale resaltar que la clasificación de estos esquemas no se hace de manera “objetiva”, en términos de éxito o fracaso.

Modelo 1: Seguridad colectiva

Largamente abordada en los estudios de seguridad (Thompson, 1953; Claude, 1962; Schatzberg, 1989; Kupchan & Kupchan, 1991; Hurrell, 1992; Thakur, 2006; Orakhelashvili, 2011; Wilson, 2014), la noción de seguridad colectiva parte de la premisa de que un conflicto sólo puede ser prevenido si una alianza de Estados acuerda responder conjuntamente a la eventual agresión de un actor externo, sea un actor estatal u otra cuestión que se considere como una amenaza externa (terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, migraciones, desastres naturales, etc). Recurriendo a la fuerza colectiva si es necesario.

Más allá de la definición conceptual, dentro de este modelo podemos distinguir dos alternativas: en su versión mínima, el modelo de seguridad colectiva se reduce a un pacto tácito o formalizado a través de un tratado por el cual se acuerda enfrentar una potencial agresión externa bajo la lógica de “todos contra uno”. En este caso se requiere, necesaria y casi exclusivamente, la identificación de una amenaza común. En la segunda variante, si

³⁹ Augusto Teixeira Jr., por ejemplo, analiza el Consejo de Defensa Suramericano desde el “realismo contingente” de Charles Glaser. Rut Diamint y Daniel, Nolte y Wehner, por su parte, lo hacen desde la teoría de las comunidades de seguridad.

bien la represalia frente a una amenaza externa sigue siendo el principio ordenador del sistema, en este caso el esquema adquiere un nivel mayor de institucionalización a través de acuerdos, normas, mecanismos institucionales y organizaciones estables que impulsan la coordinación de políticas. De la misma forma, la seguridad colectiva institucionalizada promueve una interoperabilidad entre las fuerzas de cada país, una integración de capacidades tecnológicas entre los Estados miembros y busca articular posiciones comunes frente a conflictos o foros de seguridad extra-regionales. El Acuerdo Anglo-Polaco de Ayuda Mutua de 1939, la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO) o el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) serían casos que se asemejan al modelo de seguridad colectiva en forma de alianza. La OTAN, por su parte, sería un ejemplo de la variante institucionalizada⁴⁰.

Modelo 2: Seguridad cooperativa

El segundo modelo de seguridad regional es la seguridad cooperativa. En líneas generales, la seguridad cooperativa puede definirse como un sistema de acciones e interacciones entre los Estados destinados a prevenir un potencial conflicto, actuando sobre los factores que pueden llevar a un espiral de inseguridad (Steinbruner, 1988; Evans, 1994; Varas, 1995; Moodie, 2000; Flockhart, 2014). En efecto, este modelo parte de la premisa de que no hay una amenaza externa que sea lo suficientemente relevante o que despierte la preocupación de todos los países de la región. En este sentido, la seguridad regional se basa en generar un entorno de seguridad entre los propios Estados vecinos más que en disuadir o repeler una amenaza. En este marco, las iniciativas se orientan a aumentar la interacción entre autoridades gubernamentales, suscribir acuerdos de cooperación, articular mecanismos de diálogo político y medidas de transparencia y confianza mutua⁴¹. Esto no implica que deba

⁴⁰ Vale aclarar que también se puede indicar a la OTAN como el resultado de una política exterior estadounidense que combinaba elementos de la tradición liberal, con la lógica del realismo que se impuso después de la Segunda Guerra Mundial.

⁴¹ Las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCyS) son medidas orientadas a reducir o, directamente, suprimir las causas de desconfianza, temor y hostilidad entre los Estados. El objetivo es, en última instancia, evitar cualquier escalada que desemboque en un conflicto armado (Holst, 1983). Bajo un criterio incremental, estas medidas se pueden clasificar según “generaciones”. La más “básica” –surgida en la década de 1970- consiste en medidas de verificación y notificación voluntarias. La segunda generación incluye un carácter de obligatoriedad, mientras que la tercera incorpora medidas “restrictivas”, como pueden ser acuerdos de no proliferación. Las de “cuarta generación” surgieron a principios de los noventa, agregando la promoción de todo

existir necesariamente una misma visión sobre los objetos referentes de la seguridad ni tampoco una concepción unificada sobre cuáles son las principales amenazas. Es decir, el establecimiento de algún tipo de identidad colectiva o visión estratégica común no aparece en el horizonte como un objetivo fundamental.

De la misma forma, la seguridad cooperativa tampoco implica necesariamente el desarrollo de proyectos colectivos orientados a aumentar la interoperabilidad entre los sistemas de defensa y la interdependencia de los sistemas científicos, productivos y tecnológicos. Y, en términos políticos, si bien este modelo promueve acuerdos bilaterales y mecanismos de solución de controversias, no requiere de altos niveles de institucionalización, lo cual implica que se pueden –o no– configurar organismos permanentes de carácter regional, como puede ser un centro de prevención de conflictos.

Modelo 3: Seguridad integrativa

El tercer modelo, de seguridad integrativa, podría tomarse como el estadio más avanzado de la seguridad cooperativa. Tomando los aportes de autores como Fontana (1996) o Rojas Aravena (2000), podemos definir a la seguridad integrativa como un modelo que trasciende la prevención de los conflictos y establece como objetivo la coordinación de políticas entre un grupo de Estados que comparten un mismo arreglo regional. Es por ello que este esquema busca, más bien, desarrollar iniciativas tendientes a aunar una visión estratégica propia entre los Estados miembros –lo cual suele desencadenar en la identificación de amenazas comunes (externas o internas)– y se propone aumentar los niveles de integración de los sistemas de defensa. Ya sea para reducir los márgenes de dependencia de las potencias globales, para disminuir los costos que implica sostener un sistema de defensa o porque existe una potencia regional que busca acaparar el mercado. El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) podría indicarse como un caso que contiene elementos de seguridad integrativa.

Como se intentará mostrar en esta tesis, la Argentina incorporó desde la década de 1990 el modelo de seguridad cooperativa como parte fundamental de su estrategia de seguridad regional y en base a ello impulsó la conformación de un mecanismo regional

tipo de actividades de intercambio: ejercicios militares, transparencia de gastos de defensa, resolución de crisis, etc. (Trefler, 2015).

institucionalizado de defensa para la prevención y administración de conflictos regionales. No obstante, ello no implicó que algunas de las propuestas también se asemejaran al modelo de seguridad integrativa. Especialmente, cuando se pensó que un mecanismo de este tipo pudiera servir para identificar amenazas comunes. En este caso, amenazas no tradicionales, como el narcotráfico o el terrorismo.

Cuadro N° 3. Modelos de cooperación e integración en defensa

| | Seguridad cooperativa | Seguridad integrativa | Seguridad colectiva | |
|---|---|--|--|------------------------------------|
| | | | Institucionalizada | Alianza |
| Objetivo primario | Prevenir/administrar conflictos entre Estados | Coordinar políticas entre un grupo Estados | Coordinar políticas y repeler amenazas comunes | Disuadir/repeler una amenaza común |
| Amenazas y objetos referentes de la defensa | Indistinto | Con pretensión de similitud | Similares (amenaza común) | Similares |
| Medidas de fomento de la confianza | Sí | Sí | Sí | No |
| Proyectos tecnológicos e industriales de defensa | No | Sí | Sí | No |
| Posición frente a conflictos o instancias extra regionales | Indistinta | Indistinta | Coordinada | Indistinta |
| Creación de instituciones permanentes | Indistinto | Sí | Sí | No |

Fuente: Elaboración propia

4. Política exterior, política de defensa y seguridad regional

Habiendo repasado los conceptos referidos a la seguridad internacional así como a la relación entre los procesos de regionalismo y los asuntos de defensa, nos toca ahora abordar un concepto central para esta tesis: la política exterior. Si hubiera que dar una definición mínimamente consensuada, podríamos decir que esta política estatal consiste en: aquellas acciones realizadas por representantes gubernamentales que actúan en nombre de sus comunidades soberanas que se dirigen hacia objetivos, condiciones y actores — tanto

gubernamentales como no gubernamentales — que quieren afectar y que se sitúan más allá de su legitimidad territorial (Carlsnaes, 2013: 437). A esta podríamos sumarle un sin número de definiciones. No obstante, más allá de que una u otra pueda enfatizar determinado aspecto por sobre otro, lo que queda fuera de discusión es que la política exterior tiene que ver con la actuación de un Estado más allá de sus fronteras.

Dicho esto, también hay que resaltar que la política exterior no está exenta de debates y discusiones teórico-conceptuales. Dentro de estos, podría mencionarse aquel referido a si la política exterior (o, mejor dicho, el Análisis de la Política Exterior) constituye un campo diferenciado del de las Relaciones Internacionales; si es un sub-campo de ésta. O si, en realidad, son parte de lo mismo⁴². Otro punto de discusión tiene que ver con la relación entre la política exterior y el resto de las políticas estatales, en el sentido de si la primera contiene una serie de características que la vuelven "más importante" que las demás⁴³. Como tercer elemento problemático, podría mencionarse lo que atañe a la relación entre agencia y estructura. O, como la define Carlsnaes (1992; 2013), en la dicotomía ontológica entre "individualismo" y "holismo"⁴⁴.

Ahora bien, sin dejar de reconocer la validez que tienen estas discusiones, aquí nos interesa profundizar sobre otro aspecto problemático que resulta central en los debates sobre la política exterior y que, además, contiene directa o indirectamente a las anteriores discusiones. Específicamente, nos referimos a qué es lo que, en última instancia, determina, influye y hace que un Estado se comporte de determinada manera más allá de sus fronteras.

⁴² Los abordajes sistémicos suelen postular que la política exterior está subsumida dentro del paraguas de los estudios de política internacional. Así pues, Kenneth Waltz parte de la idea de que una teoría de política internacional sistémica nunca podría ser una teoría de política exterior, ya que esta última está determinada, en un Estado, por cientos de variables y factores idiosincráticos que se hallan por fuera del alcance de teorías estructurales de orden global (Fearon, 1998; Vargas-Alzate, 2012).

⁴³ Uno de los argumentos de la primacía de la política exterior más recurrentes es ésta, a diferencia de otras áreas estatales, involucra intereses nacionales —en lugar de intereses particulares— así como valores fundamentales de un Estado y una sociedad (Cohen, 1968: 530). Por su parte, quienes rechazan el "excepcionalismo" de la política exterior, suelen argumentar que, por más que contenga determinadas propiedades distintivas, no es una política que esté atravesada por lógicas muy distintas que cualquier política pública. Y que, por lo tanto, no merece un trato diferenciado.

⁴⁴ En el primer caso, la acción individual —materializada en agencias— es vista como la fuente primaria del orden social. En la perspectiva holística o estructural, la relación entre actores y estructuras sociales se explica por algún tipo de determinación estructural en donde la acción individual se concibe como una función de un orden social preestablecido. Para un análisis detallado sobre la discusión sobre las agencias y las estructuras en los estudios internacionales, véase Carlsnaes (1992); Dessler (1989); Wendt (1999) o O'Neill et al. (2004).

Analíticamente, el eje explicativo de este interrogante se puede trazar factores externos o factores domésticos de la política exterior.

A. Las variables de la política exterior: entre sistémicos y domésticos

Si nos paramos dentro de los enfoques que priorizan las variables sistémicas o externas, la política exterior debe ser entendida principalmente como el resultado de acciones y reacciones ante limitaciones y oportunidades otorgadas por el sistema internacional (Lasagna, 1996). Desde esta visión, el comportamiento externo de un Estado se explica según cómo esté estructurado el sistema internacional –unipolar, bipolar o multipolar–, del lugar que ocupan los Estados en el sistema –como superpotencia, potencia, Estado mediano o pequeño– y de las estructuras e instituciones económicas internacionales (Adler, 1987; Duroselle, 1998). Asimismo, desde esta visión el rol de los agentes –los individuos, los actores estatales y de la sociedad civil– tienen nula o escasa incidencia sobre el curso de los procesos internacionales.

El neorrealismo o el institucionalismo liberal son claros ejemplos de esta clase enfoques: la condición estructural de la anarquía –mediada por el balance de poder, el dilema de seguridad o por convenios, leyes o instituciones– es generalmente el punto de partida para analizar cómo se comportan los Estados más allá de sus fronteras (Smith, 1986). Pero las explicaciones sistémicas no son propiedad exclusiva de estos enfoques: el marxismo en su versión más estructuralista también prioriza las variables externas. Aunque, en este caso, centrándose en factores como el sistema capitalista. En esta línea, Immanuel Wallerstein (1998) va a sostener que “las estructuras del sistema mundial restringen a los Estados a comportarse de cierta forma y dentro de determinados parámetros”.

Existen otros enfoques que, por el contrario, afirman que el núcleo de la política exterior debe buscarse en los factores internos de un Estado o, en su defecto, de la sociedad. Esta idea se puede rastrear en algunos de los pensadores clásicos de la política internacional. Entre ellos, Raymond Aron, quien advertía que “el comportamiento externo de los estados no está determinado solamente por la relación de fuerzas internacionales” (Aron, 1985: 108). No obstante, la sistematización de esta perspectiva “doméstica” se remonta al giro conductista adoptado por las ciencias sociales en la década de 1950 y 1960, justamente

como respuesta a la hegemonía de la escuela realista en el campo de las Relaciones Internacionales⁴⁵.

En líneas generales, estos enfoques asumen que el Estado –contrariamente a la visión que predomina en los enfoques sistémicos– no es un actor monolítico, unitario y ordenado. Por el contrario, está atravesado por pujas, intereses y presiones de distintos actores, así como por otras fuerzas que, de manera dinámica, definen y redefinen los direccionamientos que adoptan los gobiernos⁴⁶. Dicho de otra forma, parafraseando a von Clausewitz, “la política externa es la continuación de la política doméstica por otros medios” (Hudson, 2013: 125). Estos enfoques, además, tienden a hacer hincapié en las agencias por sobre las estructuras y abordan a la política exterior como una política pública. Esto último implica dos cuestiones: en primer lugar, que la misma no sea considerada *primus inter pares* respecto de las demás políticas estatales. En segundo término, esta consideración la corre del campo exclusivo los estudios internacionales, haciendo que la política exterior pueda ser analizada de manera interdisciplinaria desde la ciencia política, la sociología, el derecho e, incluso, desde la psicología social.

Innumerables estudios han puesto el foco en este tipo de factores. Las personalidades, motivaciones y perfiles psicológicos de los líderes gubernamentales (Lasswell, 1948; Hermann, 1978, 1980); las preferencias de los tomadores de decisión (Snyder et al., 1962); el régimen político (Holsti, 1977; Russell, 1989; Lasagna, 1996); la cultura política (Almond & Verba, 1950; Berger, 1993); la opinión pública (Risse-Kappen, 1991); las dinámicas interburocráticas (Halperin, 1974; Allison, 1988); la supervivencia política a largo plazo del grupo gobernante (Hagan, 1995); las percepciones de las elites gubernamentales (Cottam, 1967; Jervis, 1976; Rosati, 1984; Larson, 1985) o el modelo de desarrollo (C. F. Hermann, 1990; Rapoport & Spiguel, 2003; Busso, 2014, 2016) son algunos de ellos. Más allá de que hagan foco en una u otra variable, todos estos estudios comparten una premisa común: que

⁴⁵ En efecto, el fuerte del conductismo se manifiesta en su énfasis en explicar la política exterior en términos de actos discretos de “comportamiento” en lugar de acciones estatales “con propósito”, como en el modo realista (Smith, 1986).

⁴⁶ En este sentido, vale destacar la definición de Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell, quienes afirman que en la configuración de las políticas públicas –entre las cuales, obviamente, se cuenta la política exterior– existen dinámicas que involucran “clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos y, eventualmente, individuos”. Esta situación no es estática, sino que, al contrario, varía acorde a los cambios en los momentos históricos y los contextos, tanto internos como externos (Oszlak & O’Donnell, 1995: 9).

la política exterior se entiende mejor como el producto de la dinámica interna un Estado, que por las fuerzas sistémicas internacionales (Rose, 1998: 148).

B. La política exterior *interméstica* como propuesta superadora

Ahora bien, sin dejar de reconocer las virtudes explicativas que puede tener cada enfoque, aquí sostenemos que el sobredimensionamiento tanto de la dimensión sistémica como de la dimensión doméstica encuentra importantes limitaciones a la hora de analizar las políticas exteriores. Como sostiene el politólogo chileno Luciano Tomassini, el principal problema de tomar al sistema internacional como nivel de análisis son las limitaciones resultantes para captar las particularidades que hacen a la formulación e implementación de la política externa. Poner el foco únicamente en los factores sistémicos resulta útil para ocuparse de ciertas tendencias generales y de largo plazo. No obstante, ello hace que se pierdan de vista determinados procesos, agentes y relaciones de fuerza que intervienen en la formulación de la política al interior del Estado –y entre la propia sociedad– que resultan fundamentales para entender el comportamiento externo de un país (Tomassini, 1988: 511)⁴⁷.

De igual forma, el estudio de la política exterior tampoco puede permitirse ignorar la estructura del sistema internacional. Ya que ésta, muchas veces, explica los márgenes de maniobra que tienen los Estados para incidir en los asuntos internacionales e, incluso, repercute en muchos de los factores que aquí enumeramos como correspondientes al ámbito doméstico⁴⁸. Dicho esto, una primera arista para superar estas limitaciones analíticas es postular a la política exterior como una política pública más. Esta premisa coloca necesariamente a la política exterior dentro de las políticas estatales sujetas a los juegos, tensiones, disputas, consensos y procesos que suceden al interior de un Estado y una sociedad. Al mismo tiempo, se reconoce también que la política exterior tiene un carácter multinivel que la distingue de las demás: si bien se diseña, como el resto, en el seno

⁴⁷ En un mismo sentido, Marcelo Lasagna agrega que las teorías basadas en el sistema internacional pueden explicar circunstancias donde Estados con atributos nacionales ampliamente diversos se comprometen de forma similar bajo semejantes limitaciones externas. Sin embargo, no ayudan a explicar situaciones donde Estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos, o donde el mismo Estado altera significativamente su comportamiento a pesar de pequeños cambios en el contexto internacional (Lasagna, 1996: 45-46).

⁴⁸ Por ejemplo, una economía que en el sistema internacional de comercio resulta extremadamente dependiente de la exportación de *commodities* puede incidir sobre las percepciones de los tomadores de decisión, generando menos incentivos para que un gobierno adopte una política exterior autónoma.

del Estado, se implementa en la arena internacional. Cabe destacar que esta particularidad no implica, sin embargo, que la política exterior deba tener una primacía por sobre el resto de las políticas estatales.

Un segundo paso para conectar las potencialidades de ambas posturas lo encontramos en aquellos enfoques que, en palabras de Helen Milner, conciben que "la política nacional y relaciones internacionales están inseparablemente interconectadas (Milner, 1997: 3). En efecto, uno de los precursores de este enfoque *interméstico* de la política exterior es James Rosenau, a partir de su idea de *linkage politics*. Según el politólogo estadounidense, la política exterior es una consecuencia de lo que establece como "política transversal", la cual combina componentes domésticos e internacionales sin límite alguno (Rosenau, 1967, 1969). En base a esta idea, Rosenau (1980) identifica cinco condicionantes básicos de la política exterior: 1) El sistema internacional o ambiente externo (las fuerzas sistémicas como la redistribución del poder, una crisis estructural de sistema económico o una guerra); 2) el ambiente societal de la nación (las fuerzas sociales que influyen en el comportamiento estatal, como los medios de comunicación, los sindicatos, los empresarios y otros grupos de presión); 3) la estructura gubernamental (el accionar de las agencias burocráticas que pueden acelerar, frenar o bloquear una decisión o modificar las decisiones adoptadas por los políticos); 4) los roles burocráticos; y, 5) la personalidad de los tomadores de decisión.

Además de Rosenau, otros autores como Hoffmann (1991); Van Klaveren (1992); Putnam (1996); Duroselle (1998); Seitz (2010); Carlsnaes (2013) o Busso (2014)⁴⁹ han desarrollado en mayor o menor medida la permanente conexión entre factores internos y externos. Incluso la vertiente neoclásica del realismo –a través de autores como Anders Wivel (2005)– va a sostener que además de los factores sistémicos tradicionales, cuestiones

⁴⁹ Duroselle afirma: "todo asunto de relaciones internacionales comprende un elemento interno en que los medios son conocidos, y un elemento aleatorio, la reacción del extranjero. Ninguna teoría de las relaciones internacionales es posible si no se determinan las combinaciones, infinitamente variadas, entre la jerarquía y lo aleatorio" (Duroselle, 1998: 55). Hoffmann, por su parte, sostiene que "el estudio internacional nos suministra un buen marco de referencia, pero nada más. Porque el sistema puede muy bien poner limitaciones a los actores y darles oportunidades pero no 'dicta' su comportamiento; e inevitablemente, el estudio de los actores nos dice más sobre ellos que sobre las interacciones" (Hoffmann, 1991: 27).

como las percepciones de los agentes gubernamentales inciden en la política exterior de los Estados (Rose, 1998; Amorim Neto & Malamud, 2015)⁵⁰.

En función de lo anterior, la propuesta teórica de la que parte esta tesis es concebir a la política exterior como una política pública, propia de un Estado en constante fricción y movimiento por parte de clases, facciones, grupos, coaliciones e individuos divergentes. De igual forma, se asume que la política exterior tiene un carácter *interméstico*. Es decir, sus patrones explicativos están dados tanto por las dinámicas del sistema internacional, como por factores domésticos.

Dicho esto, también hay que reconocer la dificultad –por no decir, la imposibilidad– que implica adoptar una visión interméstica que abarque la totalidad de los factores y variables –internos, externos, estructurales, agenciales, materiales, ideacionales, etc– que pueden operar sobre la política externa de un Estado. Reconociendo esta limitación, tomaremos como punto de partida el esquema interméstico que propone Alberto Van Klaveren para analizar las políticas exteriores de los países latinoamericanos y lo redefinimos, en este caso, para analizar a la Argentina entre 1989 y 2001. En efecto, distinguimos tres niveles de análisis –doméstico, regional/hemisférico y global– y en cada uno de ellos identificamos una serie de actores clave y factores que condicionan la política exterior y, como parte de ella, la política de seguridad regional.

Cuadro Nº 4. Variables explicativas de la política exterior argentina (1989 y 2001)

| Nivel de Análisis | Actores clave | Factores que inciden en la política exterior |
|--------------------------------|---|---|
| Doméstico | Gobierno; tomadores de decisión; actores e instituciones estatales; sociedad civil. | Relación entre agencias burocráticas; percepciones de los tomadores de decisión; sistema político; modelo de desarrollo |
| Subregional/Hemisférico | EEUU; países del Mercosur ampliado; resto de Sudamérica; OEA; Mercosur. | Comportamiento de otros Estados; procesos de integración; conflictos regionales |
| Global | Estados Unidos; países europeos; Unión Europea; Japón; OMC; ONU. | Polaridad del sistema internacional; conflictos entre potencias; procesos y arreglos multilaterales. |

Fuente: Elaboración propia en base a Van Klaveren (1992)

⁵⁰ No obstante este reconocimiento, para el realismo neoclásico no deja de haber una preeminencia de las fuerzas sistémicas por sobre las domésticas.

C. La confluencia de la política exterior y la política de defensa

Diversos autores (Alsina Jr, 2003; Bartolomé, 2009; Saint-Pierre, 2010; Eissa, 2013; Diamint, 2015) han señalado –con distintas intensidades y enfoques– la profunda conexión que existe entre la política exterior y la política de defensa. Tomando estos aportes, el último ejercicio conceptual que nos queda desarrollar antes de pasar al análisis empírico es, justamente, establecer la articulación entre política de defensa y exterior. En tanto aquí se asume que de esta relación surge la política de seguridad internacional de un Estado y, dentro de ella, la relativa a la seguridad regional.

Ahora bien, habiendo ya definido lo que se entiende por política exterior, creemos conveniente hacer lo mismo con la política de defensa. Para ello, proponemos tener en cuenta tres cuestiones. En primer lugar, que la política de defensa, así como la política exterior, es concebida aquí como una política pública. Es decir, que retomando una vez más a Oszlak & O'Donnell (1995), la política de defensa es el resultado de negociaciones y conflictos entre diferentes actores del ámbito nacional –como son las clases, las fracciones de clases, los agentes políticos y burocráticos, las organizaciones, los grupos de presión y, eventualmente, individuos–.

En segundo lugar, resulta necesario establecer las distintas dimensiones que componen a esta política. En este sentido, puede diferenciarse lo que es la política de defensa de la política militar. Esta última refiere fundamentalmente a las medidas emanadas de las autoridades gubernamentales orientadas a limitar el poder y la influencia que tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas. Es decir, a asegurar la subordinación de los militares al poder político⁵¹. La política de defensa, en cambio, hace alusión a una instancia superior: los lineamientos de la defensa en función de la gran estrategia del Estado. En la práctica, esto implica un planeamiento de la política en concordancia los objetivos de otras agencias del ejecutivo que se traduce en un conjunto de definiciones doctrinales, organizacionales y

⁵¹ El tema del control civil sobre las Fuerzas Armadas será abordado en el capítulo 2 y en el capítulo 5.

operativas respecto al empleo de las Fuerzas Armadas (Diamint, 2001: 32; Battaglino, 2011: 242–243)⁵².

Ahora bien, en tanto que la política de defensa se planifica y ejecuta en conjunción con otras políticas estatales, la política exterior resulta, por definición, una de las áreas en donde más intensa se vuelve esa conjunción. A raíz de ello, así como está la dimensión de la política militar, existe también una dimensión internacional de la política de defensa (Eissa, 2013). Para determinar esta dimensión tomamos la definición de política exterior elaborada por Roberto Russell, quien, dentro de esta, también distingue tres dimensiones analíticamente separables: la político–diplomática, la económica y la militar–estratégica (Russell, 1990: 255). Justamente, esta última dimensión, la militar–estratégica, sintetiza lo que entendemos por política de seguridad internacional, en tanto intersección entre los objetivos de la política defensa y aquellos que corresponden a la política exterior.

Dicho esto, la política de seguridad regional vendría a ser la política de seguridad internacional implementada en lo que un Estado entiende por su espacio regional en determinado momento de su historia⁵³. No obstante, a efectos de complejizar el escenario, consideramos que la política de seguridad regional no es un desprendimiento necesario y lineal de la de seguridad internacional. Retomando lo dicho anteriormente sobre la validez del nivel regional a la hora de analizar la seguridad, los sistemas regionales pueden adquirir dinámicas y lógicas distintivas que ameritan un estudio específico respecto de los niveles sistémicos y nacionales.

Finalmente, vale destacar que si bien la política de defensa y la política exterior están íntimamente asociadas, no significa que entre ellas exista siempre una relación armónica. A

⁵² Bruneau & Tollefson (2009), por citar otro ejemplo, dan una definición parecida: la política de defensa es el desarrollo de planes y procesos diseñados para proporcionar la organización, capacitación, implementación y financiación de las Fuerzas Armadas.

⁵³ Dentro de la literatura sobre regionalismo existen diferentes criterios para identificar y configurar las regiones. Algunos enfoques hacen hincapié en criterios geográficos, militares o económicos (Bernal-Meza, 2009: 2–3). Otros, en cambio, enfatizan que las regiones son el resultado de construcciones e interacciones históricas, ideacionales, sociales y políticas cargadas de motivaciones, creencias y significados (Neumann, 1999; Niemann, 2000). En muchos casos, ello supone la preexistencia de un sentido de pertenencia a una comunidad y valores comunes (Hurrell, 1995b; Botto, 2015). Dicho esto, aquí se asume que el proceso de construcción del espacio regional se puede entender a partir de una conjunción de estas dos variables. Es decir, en base a factores geográficos y variables ideacionales y cognitivas. El espacio regional puede concebirse, entonces, como un terreno en permanente tensión en el que se expresan, reproducen y se disputan las relaciones sociales existentes y las identidades que resultan de ellas.

fin de cuentas, si son políticas públicas quiere decir que ambas están sujetas a los juegos de poder entre los distintos actores que operan al interior del Estado. Ello se vuelve aún más intrincado, si tenemos en cuenta que en el diseño e implementación de estas políticas intervienen dos actores sumamente burocratizados y corporativizados: el cuerpo diplomático y las Fuerzas Armadas. Como señala Rut Diamint (2015), Defensa y Relaciones Exteriores son dos áreas del Estado que pueden adquirir dinámicas de cooperación, pero también de controversia, competencia y conflicto.

CAPÍTULO 2

La Argentina y el nuevo orden mundial: neoliberalismo, política exterior y política de defensa durante el menemismo (1989-1999)

La propuesta de este capítulo es presentar una visión general de la política exterior y de defensa argentina durante el gobierno menemista. En este sentido, el arribo de Carlos Menem a la presidencia significó un marcado giro respecto de la gestión alfonsinista⁵⁴. En la cosmovisión del nuevo gobierno, el país debía abandonar el asilamiento e insertarse en el mundo emergente del fin de la Guerra Fría, caracterizado por la supremacía de Estados Unidos, la expansión de la globalización y de los esquemas multilaterales, sobre todo, económicos. El escenario internacional era, para el gobierno, un ámbito de vertiginosos cambios pero de grandes oportunidades para quienes se supieran amoldar a él.

Al mismo tiempo, la política exterior se configuró como una herramienta para desarrollar y consolidar el proceso de reformas económicas en un contexto doméstico de crisis. A raíz de ello, el país debía transformarse en un actor confiable a nivel internacional para lograr el beneplácito de las grandes potencias y así generar un clima propicio para las inversiones y el financiamiento externo. Este viraje en la política exterior y el modelo de desarrollo va a impactar en la política en materia de integración y en la política de defensa: el Mercosur nace con una fuerte impronta económico-comercial y las principales políticas de seguridad internacionales van a ser implementadas tratando de contribuir a la construcción del perfil no conflictivo.

⁵⁴ La idea del cambio en política exterior constituye un elemento ampliamente discutido en los estudios internacionales. En este sentido, sin dejar de reconocer los valiosos y numerosos aportes de distintos académicos que han abordado el tema, como Boyd & Hopple (1987); Hermann, (1990); Rosati (1994); Skidmore (1994); Goldmann (2014) o Holsti (2015), en este trabajo se toma como punto de partida la definición de cambio elaborada por el politólogo argentino Roberto Russell, quien sostiene: una política exterior experimenta un cambio cuando se produce un “abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y/o formas de hacer política”. Los ajustes, por su parte, son las “variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y a las adecuaciones de objetivos frente a una o varias cuestiones de la agenda de política exterior”. Mientras que los ajustes son de carácter cuantitativo, los cambios son de naturaleza eminentemente cualitativa (Russell, 1989).

1. Un mundo feliz: los fundamentos del nuevo orden internacional

El 8 de julio de 1989 Carlos Saúl Menem asumía el gobierno nacional argentino, luego de que el presidente saliente, Raúl Alfonsín, tuviera que entregar anticipadamente el mando en un contexto de desmadre hiperinflacionario. Pero la llegada del caudillo riojano se produce, además, en un contexto internacional de grandes cambios: un mes antes del traspaso de mando, se desataban los incidentes en la plaza Tiananmen de Beijing, en donde manifestantes estudiantiles que reclamaban un cambio en las rígidas políticas del Partido Comunista fueron duramente reprimidos por el ejército. Asimismo, en noviembre de ese año cae el muro de Berlín y con él se terminaba la era de un mundo dividido en bloques estrictamente delimitados. Este breve proceso de disolución del campo socialista culminaría en 1991 con el colapso de la Unión Soviética, marcando el punto definitivo de lo que el historiador Eric Hobsbawm (1995) denominó como el corto siglo XX.

A diferencia de sus predecesores más cercanos, a Menem le tocaba asumir el gobierno en un escenario totalmente novedoso, que terminó condicionando las políticas –externas e internas- implementadas durante su gestión. El fin de la Guerra Fría trajo consigo una serie de debates respecto de cómo se iban a desenvolver las dinámicas globales y cuáles iban a ser, de ahora en más, los desafíos económicos y las amenazas a la seguridad. No obstante, hubo una cuestión que encontró un consenso relativamente sólido en todas las discusiones de entonces: Estados Unidos se había transformado en la única potencia hegemónica con proyección a todo el orbe.

Desde las visiones cercanas al pensamiento realista se hablará de un momento unipolar. Según Charles Krauthammer –quien se definía como un realista democrático- la supremacía norteamericana generaba por sí misma efectos ordenadores del sistema internacional, llevando a que el resto de los actores se alinee detrás de la única superpotencia (Krauthammer, 1990: 23-33). Este supuesto de que al quedar como la única superpotencia, Washington ordenaba por *default* el sistema internacional, calaría hondo en las visiones y proyecciones del gobierno norteamericano. En efecto, a poco de resultar victorioso en la guerra del Golfo, el presidente George H. W. Bush afirmó:

Creo que debido a lo que ha sucedido, no tendremos que volver a usar las fuerzas estadounidenses alrededor del mundo. Creo que cuando decimos algo, esto se vuelve

objetivamente correcto. Si decimos que no invadan a otro país o que asuman su cuota de responsabilidad, la gente va a escuchar porque de esto se trata lo nuevo. Para ponerlo de esta manera: hay una credibilidad reestablecida hacia los Estados Unidos de América (Bush, 1991).

La declaración del presidente estadounidense contenía la idea central de lo que sería definido como “el nuevo orden mundial”. Es decir, que Estados Unidos pasaba a ser quien dictaba los parámetros de las dinámicas globales sin que nadie estuviera capacitado para cuestionar su hegemonía. La supremacía era tal, que el uso de la fuerza ya no sería necesario como en épocas pasadas. Como sostiene María Cecilia Míguez (2013: 37), la noción de hegemonía incluía la idea de que había un pensamiento único: el mundo era uno sólo, había una única superpotencia y, por lo tanto, únicos eran los valores que debían defenderse de forma conjunta y universal: libertad, democracia y economía de mercado. Roberto Russell, por su parte, definió al orden mundial emergente a partir de una homogeneidad sistémica, en la que los principales Estados pertenecen a un mismo tipo, obedecen a un mismo concepto de política y reconocen los méritos de la democracia y el modo de producción capitalista (Russell, 1992).

Desde una óptica no tan distinta, el politólogo canadiense Tudor Onea (2013) va a afirmar que el “nuevo orden mundial” se construyó alrededor de tres ilusiones: la de un orden perdurable, la de una cooperación sostenida y expandida y la de una paz relativamente estable. Según se creía, el final de la Guerra Fría había dado lugar a un entorno internacional mucho más manejable, en el que los demás Estados asumirían una actitud cooperativa hacia Estados Unidos. A ello se sumaba la creencia de que la globalización terminaría conformando una sociedad global que, a su vez, mitigaría los conflictos interestatales e intraestatales⁵⁵. En este marco, la prioridad ya no la tenían los asuntos de seguridad –como en la época bipolar- los cuales serían reemplazados por las cuestiones económicas. En función de lo que plantea Onea, podemos decir que estas tres ilusiones se tradujeron, a su vez, en las tres principales ideas-fuerza que caracterizaron al diseño del orden global de la

⁵⁵ Reconociendo que globalización es un concepto controvertido y largamente abordado por las ciencias sociales, tomamos como referencia la definición que realiza el economista Aldo Ferrer, quien entiende a la globalización como “un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones. Es asimismo el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada período histórico, las reglas del juego que articulan el sistema global” (Ferrer, 2005).

post Guerra Fría: la democracia como valor incuestionable, la promoción de la cooperación multilateral y la expansión de la globalización.

La transformación que sobrevino a la caída del Muro fue, al mismo tiempo, estructural, económica, tecnológica y, desde luego, ideológica. En un marco de cambios tan radicales, no resultaba difícil que hubiera exageraciones. Un ejemplo paradigmático de la sobreinterpretación de la profundidad de los cambios es la teoría del fin de la historia de Francis Fukuyama. Combinando el pensamiento hegeliano con la noción kantiana de la paz perpetua, una de las ideas centrales del politólogo norteamericano era que los Estados liberales democráticos habían alcanzado un estadio "más allá de la historia". Esto significaba que habían llegado a un punto en el que la guerra se había convertido en una posibilidad impensable, excepto en aquellos contextos limitados donde el oponente -que indefectiblemente era un régimen no democrático- se encontraba aun en la fase "histórica" (Fukuyama, 1992).

Ahora bien, más allá del optimismo desmedido del autor, lo cierto es que las ideas de Fukuyama -y la repercusión que tuvieron- reflejaban un estado de cosas que dominaba el pensamiento de la época. En efecto, la teoría del fin de la historia puso de relieve que el principio de la paz democrática -explicado en el capítulo anterior- integraba el núcleo de preceptos político-ideológicos sobre los cuales se pretendía diseñar el orden global a principios de la década 1990. De esta forma, si en el pasado -como es bien conocido en la historia latinoamericana- la defensa de la democracia podía ser relativizada en nombre de la lucha contra el comunismo, ahora se volvía un activo incuestionable, en tanto herramienta que garantizaba un entorno internacional estable. La primera administración de Bill Clinton fue la que mejor expresó esta creencia y la Estrategia de Seguridad Nacional de "compromiso y expansión"⁵⁶ del año 1995 lo reflejaba de esta forma:

Creemos que nuestros objetivos de mejorar nuestra seguridad, reforzar nuestra prosperidad económica y promoción de la democracia son mutuamente favorables entre sí [...] Los Estados democráticos son menos propensos a poner en peligro nuestros intereses y más propensos a cooperar con Estados Unidos (The White House, 1995).

⁵⁶ En inglés: "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement".

De lo anterior surge, además, que la democracia no sólo se va a transformar en un fin en tanto valor universal o en una herramienta para disuadir a los Estados de adoptar actitudes belicosas. Sumado a ello, la democracia pasaba a ser concebida como un medio para aumentar los intercambios comerciales y moldear un sistema internacional más interdependiente. En palabras del subsecretario de Estado norteamericano, Strobe Talbott: “la democracia se ha expandido además porque aquélla puede ayudar a sus países a modernizar sus economías [...] e integrarse con el mundo exterior” (Talbot, 1996).

Alrededor del entorno democrático y de la prosperidad económica que menciona el gobierno norteamericano va a aparecer otro de los nodos centrales del orden internacional emergente a principios de la década de 1990: la promoción del multilateralismo.

Así como desde el realismo se ponderó, en un principio, la unipolaridad como un factor estabilizador del sistema internacional, desde las corrientes liberales se va a instalar una fe similar pero, en este caso, respecto de la cooperación internacional. Según esta visión, los procesos emergentes de la post Guerra Fría –como la globalización- crean nuevos desafíos – la mayoría de ellos, transnacionales- y la forma más eficaz de abordarlos es a través de esquemas multilaterales. Joseph Nye, uno de los referentes del institucionalismo liberal y Subsecretario de Defensa de la administración Clinton, afirmaba por entonces que la magnitud de problemas transnacionales -como la proliferación nuclear, el narcotráfico, el SIDA o el calentamiento global- hace que el accionar de Estados Unidos no alcance por sí solo. En consecuencia, el mejor enfoque para un mundo interdependiente es apostar por el fortalecimiento de la cooperación internacional a través de instituciones multilaterales (Nye, 1992).

Cabe destacar que la idea de cooperación que se expandía por entonces tenía un sentido amplio: significaba cooperación en materia política, económica, social, ambiental, de derechos humanos y, por supuesto, en materia de seguridad. Sobre este punto, Washington va a insistir en una idea de cooperación centrada en los regímenes e instituciones internacionales –como Naciones Unidas-. Pero, sobre todo, va a hacer hincapié en una “desmilitarización” de los aparatos estatales. Desde esta visión, la única superpotencia debía ser quien debía concentrar, en última *ratio*, las capacidades de destrucción masiva. De igual forma, las instituciones multilaterales debían priorizar las acciones de prevención. La

cooperación, el compromiso y la prevención reemplazarían a la coerción, la confrontación y la disuasión⁵⁷.

El gobierno norteamericano haría explícitos estos postulados en la Estrategia de Seguridad Nacional: “No importa lo poderosos que seamos, no podemos garantizar estos objetivos básicos unilateralmente [...] las amenazas y los retos demandan soluciones multinacionales y cooperativas” (The White House, 1995). No obstante, Washington no abandonaría la potestad de no consultar con otros Estados e instituciones, llegado el caso que estuvieran en juego sus intereses vitales.

A la cooperación y la democracia se sumaría el tercero de los pilares centrales del nuevo orden internacional: la expansión de la globalización y, con ella, la liberalización del comercio a escala global.

Como se dijo más arriba, una de las consecuencias más notables de la disolución del orden bipolar fue una mayor gravitación de los temas económicos, en detrimento de las agendas de seguridad. En gran parte, esto tuvo que ver con la situación de incontestable supremacía militar norteamericana y con la necesidad de expandir el capitalismo. Como parte del mismo proceso, tras la caída del bloque socialista se produjo el “segundo impulso de los regímenes neoliberales en el mundo capitalista avanzado” (Anderson, 2003: 3). El resultado sería una tendencia a la unificación del mercado mundial, con el credo neoliberal como la cosmovisión hegemónica⁵⁸. El mercado pasaba a ocupar el lugar del Estado como ordenador de los vínculos económicos y sociales y con ello comenzaba el auge de las reformas estructurales. Se trataba de lo que el diario conservador británico *The Economist*

⁵⁷ Estas ideas fueron plasmadas en un texto de quien sería luego Secretario de Defensa de Clinton, William Perry y su asesor principal, Ashton Carter, “*A New Concept of Cooperative Security*”. Según los autores, la nueva forma de cooperación en materia de seguridad implica profundizar los acuerdos de limitación y reducción de armas, incrementar las medidas de transparencia y un decidido compromiso internacional con el principio de que la legítima intervención es siempre de carácter multilateral (Carter, Perry, & Steinbruner, 2010).

⁵⁸ Siguiendo a David Harvey, entendemos por neoliberalismo en su sentido más abstracto a una doctrina inspirada en el liberalismo clásico, reformulada luego por autores como Friedrich von Hayek, Milton Friedman y la Escuela Virginia de Política económica. En su sentido más práctico, el neoliberalismo supone un conjunto de prácticas político-económicas basadas en que el bienestar humano se alcanza liberando a los individuos de toda atadura de su capacidad emprendedora, dentro de un marco institucional caracterizado por sólidos derechos de propiedad privada, mercados desregulados y libre comercio. El papel del Estado, aquí, es crear y preservar un entorno apropiado para desarrollar tales prácticas. Por ejemplo, garantizando la circulación del dinero y configurando aparatos militares, de defensa, de policía y estructuras legales necesarias para asegurar los derechos de propiedad privada y el buen funcionamiento de los mercados (Harvey, 2007, 2011).

(1995) definió como “des-inventar el Estado”. Bajo esta prédica, la apertura económica, el libre comercio, la privatización de las empresas estatales y la desregulación de los sistemas de salud, educación y seguridad social se instalarían en las agendas públicas nacionales.

El mapa de las “rivalidades” a comienzos de los noventa reflejaba bien el lugar protagónico que habían adquirido los asuntos económicos en el tablero internacional. Ya no era la Unión Soviética –con su gran ejército rojo y su arsenal atómico– sino Japón, la Unión Europea y China quienes podían llegar a desafiar a la superioridad estadounidense. En materia económica, entonces, había una tendencia mayor a la multipolaridad que en el área militar. A ello se agregaba otro proceso que reposicionaba los asuntos económicos: el poder que venían acumulando –desde las décadas de 1970 y 1980– los actores no estatales. Sobre todo las corporaciones transnacionales, quienes ponían en cuestión la clásica noción de soberanía *westfaliana*, basada en las delimitaciones geográficas estatales (Nye, 2002).

La revitalización de la agenda económica y la necesidad de expandir el capitalismo hacia los espacios vacantes que dejaba el socialismo impulsaron el proceso de globalización en todas sus facetas: económica, financiera cultural, tecnológica y, también, política. Desde luego, la globalización no era un fenómeno totalmente novedoso, sino que muchas de sus características y tendencias llevaban décadas de desarrollo. No obstante, el fin de la Guerra Fría significaría, parafraseando a Eric Hobsbawm, una liberación de las cadenas de las fuerzas globalizadoras, generando una constante, rápida y sostenida multiplicación de los flujos comerciales y financieros. Para Estados Unidos, además, la idea de promover la apertura de los mercados extranjeros a sus propios productos, servicios y capitales implicaba asegurar su dominio en el resto del mundo⁵⁹.

Del auge de la globalización saldría, asimismo, dos presunciones muy difundidas por entonces: que se podía construir una sociedad civil global y que las autonomías estatales se estaban viendo erosionadas en detrimento de actores micro –individuos– y macro –empresas transnacionales, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG)–.

⁵⁹ Corigliano (2007) distingue dos características sobresalientes de la globalización de la década de 1990: el alcance prácticamente mundial del proceso, sin que haya rincón que escape a sus fuerzas; y la íntima vinculación entre el proceso de globalización en términos económico-culturales y la proyección a escala planetaria del poder militar de los Estados Unidos.

La globalización también se entrecruzó con los procesos de revalorización de la democracia y de la cooperación multilateral. Uno de los resultados más papables de esta combinación fue el ascenso de un “globalismo jurídico” (Zolo, 2002). En el terreno de la política internacional, esta noción promueve el afianzamiento de las instituciones, sobre todo de las Naciones Unidas, para actuar como poderes por encima de las soberanías estatales. Especialmente en cuestiones como derechos humanos, democracia y mantenimiento de la paz⁶⁰. El entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Broutros-Ghali, expresaría bien esta idea: “el tiempo de la soberanía absoluta y exclusiva ha pasado” (Boutros-Ghali, 1992). Un claro ejemplo de ello fue la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Yugoslavia a fines de los noventa, con el objeto de “prevenir una limpieza étnica”⁶¹.

De igual forma, la sinergia entre globalización y multilateralismo va a dar lugar a un proceso de apertura de las economías, desregulación de los mercados y liberalización del comercio internacional motorizada, especialmente, por instancias multilaterales. Por caso, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) dio paso, en 1995, a la conformación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional asumieron un protagonismo cada vez mayor. De igual forma, los bloques regionales dejaron de ser visualizados como incompatibles con el fortalecimiento de los esquemas multilaterales de comercio y pasaron a ser concebidos como engranajes intermedios en la consolidación de la economía global⁶².

⁶⁰ Al respecto, Zolo (2002) explica que la premisa filosófica del “globalismo jurídico” tiene su origen en la idea kantiana de la unidad moral del género humano. En el plano normativo, el universalismo kantiano se traduce en la exigencia de una globalización del derecho, estableciendo un organismo internacional competente para juzgar los comportamientos de los Estados.

⁶¹ Esta idea de la intervención de instituciones multilaterales como una forma de prevenir genocidios, crímenes de lesa humanidad y violaciones a los derechos humanos encontró su punto culmine en el año 2005 con el principio de “responsabilidad de proteger” de Naciones Unidas.

⁶² El concepto de regionalismo incompatible pertenece a la autora Minerva Etzioni (1973), quien lo utiliza para explicar el fenómeno que se produce cuando el desarrollo de una organización regional menoscaba las atribuciones de una organización universal, y viceversa. En el marco de los regionalismos económicos, la incompatibilidad aparece cuando un grupo de países establece un arreglo regional que distorsiona los acuerdos alcanzados a nivel multilateral. Es por ello que, hasta fines de los ochenta y principios de los noventa, el regionalismo era mayoritariamente asociado con el proteccionismo e incompatible con la liberalización mundial del comercio. De hecho, la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 1990 menciona como “peligros” al “unilateralismo, el proteccionismo y el regionalismo” (The White House, 1990).

El último aspecto que vale resaltar del auge del proceso de globalización es su vinculación con las cuestiones de seguridad. Desde una visión liberal se va a expandir la idea de que el incremento de los flujos comerciales, económicos y financieros sirve para consolidar un entorno internacional más homogéneo y, por ende, pacífico. Según este argumento, la guerra no hace más que interrumpir las relaciones comerciales y financieras; y la globalización le ofrece a los Estados la posibilidad de alcanzar sus objetivos de una forma mucho más barata que hacerlo a través de la tradicional conquista por la fuerza. A su vez, la expansión global del comercio disuade por sí misma a los Estados de recurrir a la fuerza, debido a que son los propios mercados los que terminan “sancionando” a aquellos países que no ofrecen un ambiente estable para las inversiones (Rosecrance, 1986; Friedman, 2000). Según el propio gobierno estadounidense: La seguridad nacional y la fortaleza económica son indivisibles. Es por ello que buscamos promover un sistema económico internacional abierto, con mínimas distorsiones al comercio y la inversión, monedas estables y normas de solución de controversias ampliamente acordadas (The White House, 1990).

2. En América sí se consigue: el escenario regional a comienzos de los '90

Tanto la revalorización de la democracia, como el auge de la cooperación multilateral y la globalización económica van a tener, indefectiblemente, un impacto significativo en los ámbitos hemisféricos y subregionales.

El entusiasmo general de la post Guerra Fría por los regímenes internacionales no tardó en afectar al clima de las relaciones interamericanas. Terminada la confrontación Este-Oeste, el mundo como una fuente de oportunidades más que de peligros. A ello se sumaba la resolución por la vía pacífica de los conflictos que azotaron América Central en la década de 1980⁶³, el proceso de transiciones a la democracia y un Estados Unidos que se presentaba ante el mundo como un victorioso benevolente dispuesto a restringir su poder y fortalecer el multilateralismo. Las coincidencias entre Washington y la mayoría de los gobiernos

⁶³ La actuación de los países latinoamericanos a través del Grupo Contadora (1983) y de Apoyo a Contadora (1985) resultaría fundamental para resolver los conflictos en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala; a la vez que marcaría un importante hito en materia de concertación política regional.

latinoamericanos en el campo de la economía, la política y la seguridad auguraban el desarrollo de una fase, acaso inédita, de acercamiento y colaboración en las relaciones interamericanas (Russell & Tokatlian, 2013). En función de ello se va a dar lo que Abraham Lowenthal (1992) va a denominar como una “nueva era de convergencia en el ámbito hemisférico”. En este marco, el lenguaje de la hegemonía fue reemplazado por el de la “sociedad” y la “cooperación” (Hirst, 1996).

La cuestión de la democracia en tanto valor esencial también se va a trasladar a la agenda continental. Uno de los indicadores más palpables fue el surgimiento de una doctrina interamericana de acción colectiva en defensa del orden democrático. En términos prácticos, esta doctrina puso en marcha una maquinaria institucional para la evitar los golpes de Estado (Alice, 2002: 37). Un primer paso se dio en 1985, con la aprobación del Protocolo de Cartagena de Indias, instrumento que reconocía a “la democracia representativa como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región” (Organización de los Estados Americanos, 1985). Sumado a lo anterior, la Asamblea General de la OEA de 1991 aprobó la Resolución 1080, a través de la cual se configuraba un mecanismo de respuesta ante una eventual interrupción del proceso democrático en un Estado miembro. En 1992 se dio un paso adicional, con la sanción del Protocolo de Washington. La novedad, en este caso, era que se habilitaban sanciones para aquellos casos en los que se produjera un grave ataque a la democracia⁶⁴.

Con estos instrumentos en mano, la OEA desempeñó un papel activo durante el golpe de Estado que derrocó en 1991 al presidente de Haití, Jean-Bertrand Aristide, a través de la misión de mediación denominada OEA-DEMOC y luego con la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), en conjunto con la ONU. El sistema interamericano también tuvo un activo desempeño ante los “autogolpes” de Alberto Fujimori en Perú (1992) y Elías Serrano en

⁶⁴ Otros avances importantes en el campo de la defensa de la democracia fueron la creación, en 1991, de la Unidad para la Promoción de la Democracia, a través de la cual se empezaron a enviar misiones de observación electoral de la OEA a los países miembros; y la adopción de la “Declaración de Managua” (1993), la cual afirma la necesidad de establecer mecanismos de actuación para prevenir interrupciones a la democracia en la región. No obstante, el punto más alto en materia de instrumentos interamericanos de este tipo se produjo en el año 2001, con la sanción de la Carta Democrática Interamericana.

Guatemala (1993) y en la guerra de baja intensidad entre Perú y Ecuador (1995)⁶⁵. Asimismo, la absolutización de la democracia representativa fue un factor que incrementó las presiones y sanciones –de Estados Unidos y gran parte de los países latinoamericanos– sobre el régimen cubano⁶⁶.

Más allá de lo anterior, las intervenciones a favor del mantenimiento del orden democrático en el ámbito hemisférico no estuvieron exentas de controversias entre los países latinoamericanos, generando una división entre un grupo de “activistas” y otro “no intervencionista” (Hirst, 1996: 39)⁶⁷.

En el ámbito subregional, la democracia también va adquirir un valor sustancial por aquellos años. En este marco, la integración regional se volvería para muchos de los Estados sudamericanos una herramienta que contribuía a afianzar los procesos democráticos. En efecto, el proceso de integración argentino-brasileño iniciado a mediados de los ochenta fue encarado como una forma de aumentar la complementariedad y las economías de escala y, también, para reducir las amenazas a las democracias nacientes (Malamud, 2013: 276). En los años siguientes se mantuvo esta tendencia y se introdujeron mecanismos de defensa de la democracia en el seno de los organismos regionales: en 1996 se rubricó la Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático del Mercosur (que en 1998 se transformaría en el Protocolo de Ushuaia) y el grupo de países andinos hizo algo similar en 1998, con la adopción del “Compromiso de la Comunidad Andina por la democracia”.

El auge de la globalización y el clima de apertura comercial también aportaron para la renovación de las agendas económicas hemisféricas y regionales. En efecto, el fin de la

⁶⁵ Conocido como el “Conflicto del Alto Cenepa”, en 1995 se desencadenaría una guerra de baja intensidad entre Perú y Ecuador a raíz del diferendo limítrofe que ambos países arrastraban desde las primeras décadas del siglo XIX. Finalmente, el conflicto se terminaría resolviendo de manera amistosa, siendo Argentina, Brasil y Estados Unidos los países garantes del acuerdo de paz.

⁶⁶ La “Ley Torricelli” (1992) y la “Ley Helms-Burton” (1996) se volverían emblemas del endurecimiento de las sanciones a Cuba. La primera prohibía el comercio con la isla de empresas subsidiarias de compañías norteamericanas establecidas en terceros países y que barcos que entren a puertos cubanos puedan luego amarrar en puertos estadounidenses. La segunda, por su parte, aumentaba el embargo hacia el país caribeño al prohibir todo tipo de actividad de empresas norteamericanas en territorio cubano.

⁶⁷ La máxima tensión entre estas dos posturas se dio frente a la crisis política de Haití, que culminó con la intervención de una fuerza multinacional encabezada por Estados Unidos para deponer al dictador Raoul Cedrés y restablecer en su cargo a Aristide. Argentina, en este caso, se alineó con Washington. México -siguiendo la tradición diplomática iniciada con la Doctrina Estrada- y Brasil, fueron parte del grupo de países que rechazaba la acción por considerarla una injerencia en los asuntos internos de otro Estado.

amenaza comunista y la indiscutible hegemonía norteamericana llevaron a Washington a impulsar un gran proyecto continental para la conformación de una zona de libre comercio de Alaska a Tierra el Fuego. El primero que lanzó la propuesta fue el presidente George H.W. Bush, a través de la denominada “Iniciativa para las Américas”⁶⁸. Ya con Clinton en la Casa Blanca, la iniciativa fue rebautizada en la cumbre hemisférica de presidentes de 1994 como Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Asimismo, se acordó un sistema de reuniones y cumbres para ir negociando los términos y se estableció el año 2005 como fecha tope para su concreción.

Para muchos de los países latinoamericanos, la idea de concretar un gran espacio económico hemisférico representaba una oportunidad favorable en varios sentidos: por un lado, permitiría colocar más favorablemente sus productos en el mercado estadounidense. A su vez, serviría para comprometer a Washington en la articulación de mecanismos que aliviaran el peso de las deudas externas. Y, en tercer término, se evitaría la concreción de un temor muy expandido por aquellos años: que, en un contexto de apertura de las economías, las inversiones y los capitales externos se fueran en masa a los países de Europa del Este que acababan de salir de la cortina de hierro.

Por otro lado, la crisis económica de los ochenta significó una deslegitimación de los programas económicos heterodoxos y Estado-céntricos. En el caso particular de América Latina, la preeminencia de los temas económicos se combinó con una hegemonía de las recetas neoliberales de reforma del Estado, sintetizadas en el denominado Consenso de Washington⁶⁹. En este marco, para gran parte de los Estados latinoamericanos –incluida la Argentina– el regionalismo dejó de ser visualizado desde el punto de vista defensivo o de resistencia (Hurrell, 1995; Hettne, 2003) y pasó, en cambio, a articularse como una vía para garantizar las políticas unilaterales de apertura comercial y, al mismo tiempo, insertarse

⁶⁸ En palabras del presidente estadounidense: “para expandir el comercio, propongo que comencemos un proceso de creación de una amplia zona hemisférica de libre comercio; para incrementar las inversiones, que adoptemos medidas para crear un nuevo flujo de capitales para la región; para aliviar más el peso de la deuda y un nuevo enfoque de créditos en la región” (Bush, 1990).

⁶⁹ Este fue un término empleado para referirse a los diez puntos básicos acordados en 1989 por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Reserva Federal y el gobierno estadounidense. Los diez puntos son: 1. disciplina en la política fiscal; 2. reordenamiento de las prioridades del gasto público; 3. reforma tributaria; 4. tasas de interés determinadas por el mercado; 5. tipos de cambio competitivos; 6. liberalización del comercio internacional; 7. liberalización de las inversiones extranjeras directas; 8. privatizaciones; 9. desregulación del mercado; y, 10. seguridad jurídica.

competitivamente en los mercados internacionales. A diferencia de los esquemas de integración característicos de las décadas de 1960 y 1970 –estimulados principalmente por factores endógenos–, el regionalismo abierto⁷⁰ –tal como se calificó al nuevo regionalismo en esta parte del mundo– estuvo fuertemente impulsado por la globalización económica (Cisneros & Piñeiro Iñiguez, 2002; Söderbaum, 2003; Botto, 2015) y por la consolidación y expansión de bloques regionales en otras latitudes⁷¹.

En este terreno, los asuntos económico-comerciales “coparon” la agenda de los organismos regionales, estableciendo una fuerte impronta unidimensional. El Mercosur fue un ejemplo emblemático de este tipo de esquemas: en su parte declarativa, el Tratado de Asunción –instrumento fundante del bloque– destacaba “la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países”, al tiempo que expresaba “que este proceso de integración constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos” (Mercado Común del Sur, 1991).

Como se explicará en el capítulo siguiente, la seguridad regional también fue objeto de debates e intentos de renovación. Ya no bajo los parámetros de la Guerra Fría –basados en la disuasión y los mecanismos de seguridad colectiva– sino bajo la noción de medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCyS), de políticas de no proliferación y la construcción de nuevos entramados institucionales de cooperación.

El "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano" –adoptado por los Estados americanos en la Asamblea General de la OEA de 1991– no sólo marcó el puntapié inicial de la renovación de las agendas hemisféricas, sino que, además, condensó claramente el impacto que tenían en la región los factores que

⁷⁰ El concepto de “regionalismo abierto” va a ser impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a comienzos de la década de 1990, mediante varios documentos. Según dicho organismo, se denomina regionalismo abierto al proceso que surge al conciliar [...] la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general”. A ello agrega que uno de los objetivos es “hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, en vez de convertirse en un obstáculo que lo impida [...], eliminando las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994).

⁷¹ En 1989 se crea el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). El proceso de integración europea, por su parte, va a cobrar un impulso determinante con la firma del Acta Única Europea (1986) y el Tratado de la Unión Europea (1992), más conocido como “Tratado de Maastricht”.

marcaban la dinámica del sistema internacional tras el fin de la Guerra Fría. Por un lado, dicho documento resaltaba en sus considerandos la importancia del multilateralismo y la cooperación⁷². De igual forma, se hacía explícita mención al valor fundamental que tenía la democracia. Al mismo tiempo, los Estados americanos destacaban la importancia de los temas de seguridad pero, en este caso, como una vía para coadyuvar a la consolidación de las políticas económicas de apertura y liberalización del comercio⁷³.

3. Neoliberalismo y política exterior

Federico Merke (2008: 340-341) sostiene que a lo largo de la historia argentina la política exterior no fue mayoritariamente percibida como un elemento central para el desarrollo económico del país. En realidad, esta concepción había estado presente durante la era liberal agroexportadora del siglo XIX, pero fue cediendo terreno con el radicalismo y el peronismo, más inclinados a hacer de la política exterior un espacio para defender principios que para conquistar mercados y atraer inversiones. Desde otra óptica, hay autores que señalan que, en mayor o menor medida, la política exterior argentina siempre estuvo vinculada con el modelo de desarrollo del momento, al mismo tiempo que éstos condicionaban las estrategias internacionales (Rapoport & Spiguel, 2003; Busso, 2016).

En el gobierno de Menem, la relación entre ambas esferas se hizo particularmente evidente: el punto de partida era que las reformas económicas necesitaban de la política exterior para poder llevarse a cabo y, de igual forma, que la política exterior que “demandaba” el nuevo escenario internacional exigía la adopción de un modelo económico abierto a los mercados globales. A partir de esta reflexión es que vale preguntarse: ¿fue la política exterior la que antecedió a la económica, o al revés?

⁷² “Los profundos cambios políticos y económicos internacionales y el fin de la Guerra Fría abren nuevas oportunidades y responsabilidades para la acción concertada de todos los países a través de los organismos internacionales, tanto mundiales como regionales” (Organización de los Estados Americanos, 1991).

⁷³ Según afirma el documento, los países de la región ratifican “su decisión de iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica [...] a fin de dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros”. En este sentido, el progreso económico debía ser alcanzado por medio de “la progresiva apertura del comercio y la expansión de la inversión” (Organización de los Estados Americanos, 1991).

El mismo Menem decía lo siguiente en uno de sus discursos ante el Congreso Nacional: “El énfasis que hemos puesto [...] en el apoyo que brindamos al sector privado, como nunca antes históricamente, nos ha permitido crear las condiciones propicias para penetrar los mercados internacionales e incentivar las inversiones extranjeras” (Fraga, 2002: 594). En un mismo sentido, quien fuera vicedecano entre 1996 y 1999, Andrés Cisneros, remarcaba: “la cultura interna de la inflación y el estatismo nos llevó a la cultura del aislacionismo y la confrontación que caracterizó a nuestra política exterior durante tantos años” (Cisneros, 1998: 70). En consecuencia, “fueron las características de la situación interna las que establecieron las directrices para la política exterior” (Cisneros, 1996: 8). Es decir, si tomamos estas declaraciones podemos concluir que, desde la óptica del gobierno, había una relación directa entre el modelo de desarrollo y la política externa, en tanto la primera condicionaba la segunda.

No obstante, ya hacia el final del gobierno justicialista, quien fuera el canciller más longevo de la gestión, Guido Di Tella, sostenía un argumento en el sentido inverso: “Las líneas estratégicas de la nueva política exterior quedaron trazadas antes que las modificaciones económicas estructurales y, de algún modo, fueron una de sus condiciones de factibilidad” (La Nación, 1997a).

Dicho esto, podría decirse que la política exterior argentina de la etapa menemista es un claro ejemplo de una política estatal *intermística*: tanto los factores internos como los externos impactaron en la estrategia internacional del país. A raíz de ello, resulta imposible explicar una política aislada de la otra. El propio Di Tella refrendaba esta idea: “Las grandes transformaciones del país en los años 90 son tan inseparables de la política exterior que hemos puesto en práctica como la cara y ceca de una moneda” (Clarín, 1997). El ex secretario de Planeamiento Estratégico, Jorge Castro, sostenía algo parecido: “el viraje producido por Menem en 1989 significó no sólo la respuesta necesaria y posible al colapso hiperinflacionario [...] sino también a la adecuación de la Argentina a la nueva realidad internacional signada por la hegemonía norteamericana y la globalización del sistema económico” (Castro, 1998: 77).

Al tomar esta interrelación como punto de partida, consideramos necesario explicar la política exterior argentina de la década de 1990 en base a los condicionantes internos y externos, concibiéndolos como un todo analíticamente divisible.

A. Los condicionantes externos: ajustar el reloj biológico

La llegada de Carlos Menem significó un drástico giro en materia de política exterior respecto del gobierno radical de Alfonsín⁷⁴. Desde el punto de vista sistémico, la percepción del cambio en el escenario internacional y el rol de la Argentina dentro del mismo es una variable que explica en gran medida el viraje externo del nuevo gobierno (Paradiso, 1993; Busso y Bologna, 1994). En efecto, el predominio norteamericano, la expansión del proceso de globalización y la creciente interdependencia impactaron en la forma en que el gobierno menemista visualizó al sistema internacional: había un mundo que ofrecía auspiciosas oportunidades a quienes se supieran adaptar a las nuevas reglas de juego. Según decía el presidente Menem al comenzar su gestión: “la creciente mejora de la atmósfera internacional contribuye a crear un contexto exterior lleno de posibilidades para la República Argentina” (Fraga, 2002: 581). En otro discurso, sería aún más categórico: “mi gobierno es soberano, porque ser soberano es ver en el mundo una oportunidad antes que una amenaza” (Menem, 1990b).

De esta forma, la metáfora del “tren del progreso” que no se podía dejar pasar como una circunstancia excepcional empaparía toda la política exterior argentina de principios de la década de 1990. Para ello había que iniciar un proceso de apertura económica y abandonar las posiciones de confrontación con las grandes potencias que caracterizaron al país en el pasado. En palabras del propio Menem: “Argentina tiene su reloj biológico atrasado”. El objetivo, entonces, es recuperarse de “ese atraso casi atávico” y que “nuestro reloj marque las mismas horas que los de las naciones más importantes del mundo” (Fraga, 2002: 587).

⁷⁴ Existe un debate sobre el punto de inflexión en el modelo económico y en la política externa argentina de aquellos años. Algunos autores como Roberto Russell o Guillermo Figari sostienen que a mediados de la década de 1980 el gobierno radical adoptó un “giro realista”, acercándose a los Estados Unidos y sentando las bases para el definitivo comulgamiento con los principios del Consenso de Washington. Por su parte, otros analistas, como Carlos Escudé, van a afirmar que el cambio verdadero se daría recién en 1989. Desde aquí adoptamos una posición cercana a la segunda explicación, pero sin desconocer que todo proceso social no se produce de un día para otro y que es posible hallar importantes continuidades en las políticas exteriores del gobierno radical y el gobierno justicialista.

Este *aggionamiento* implicaba asumir que el país ya no ocupaba ni debía ocupar un lugar de excepcionalidad en el espectro regional, y mucho menos en el global. En términos prácticos, se trataba de terminar con el aislamiento y adquirir un *status* de “normalidad”: Así lo definía Guido Di Tella:

En el inicio de su gestión, la presente administración se propuso un cambio drástico como prioridad de nuestras relaciones exteriores. Se trataba, sintéticamente, de terminar con una tradición de aislamiento internacional y con conductas largamente erráticas y perjudiciales para los intereses argentinos [...] Lo que se ha hecho desde 1989 hasta ahora fue devolver el país a su posicionamiento normal, a las alianzas que le corresponden tanto por su historia como por vocación e interés (Di Tella, 1998).

En suma, la normalidad implicaba, para el imaginario externo del gobierno justicialista, dos cosas: en primer lugar, insertar a la Argentina en el mundo, adaptándose a los parámetros del nuevo orden internacional. En segundo lugar, la normalidad –paradójicamente– significaba cortar con una larga tradición diplomática de aislamiento y actitudes de “rebelde sin causa”⁷⁵. En palabras del propio Menem: “La Argentina ingresa a un nuevo orden internacional, que debe privilegiar la integración antes que la exclusión; la interdependencia y los bloques regionales, antes que el enfrentamiento estéril y perjudicial para nuestros intereses” (Menem, 1991b).

B. Los condicionantes internos: crisis y reformas económicas

La necesidad de (re) insertarse en el mundo aparecía en la ingeniería de la política exterior del gobierno menemista como un apéndice fundamental de un nuevo modelo de desarrollo nacional. Un modelo que, además, era profundamente dependiente del entorno internacional.

Si durante el gobierno de Alfonsín se había articulado una estrategia de inserción de adentro hacia afuera, en tanto una continuación necesaria de una política doméstica basada el mercado interno como motor de la economía; la gestión menemista, por el contrario, trazaría una estrategia externa en línea con modelo económico construido de afuera hacia adentro. Acorde al recetario neoliberal, el motor económico, en este caso, estaba dado por

⁷⁵ Al respecto, cabe aclarar que durante la gestión de Alfonsín también estaría presente la idea de terminar con el aislamiento internacional. En este caso, el dejado por la dictadura. La novedad, en el caso del gobierno menemista, era que la inserción en el mundo implicaba un alineamiento acrítico con la potencia hegemónica –Estados Unidos– y con los parámetros del orden internacional emergente –globalización, apertura comercial y reformas neoliberales–

las fuerzas del mercado, sintetizadas en las inversiones externas, los capitales internacionales y los mercados globales. Como sostiene el historiador Luis Fernando Ayerbe: “las reformas no representaban sólo una opción de política económica sino que eran parte de una concepción global de inserción del país en el mundo de la post Guerra Fría” (Ayerbe, 1998: 11).

A principios de los ochenta, el fracaso de la política económica y la aventura militar que supuso la guerra de Malvinas determinaron el derrumbe estrepitoso del gobierno militar. Sin embargo, a pesar de la euforia inicial que sobrevino al retorno de la democracia y de los intentos por plantear una alternativa a los planes de ajuste. En sus últimos años, el gobierno radical comienza a girar hacia la ortodoxia económica y las clases dirigentes comienzan a agruparse alrededor de un emergente consenso neoliberal (Rapoport & Spiguel, 2003; Míguez, 2013). Al igual que los anteriores gobiernos radicales desde 1928, Alfonsín tendría que dejar el cargo de manera anticipada, esta vez, en un contexto de una aguda crisis económica y levantamientos carapintadas.

Durante los primeros años de la administración menemista, la situación apremiante transformó a la agenda económica en el objetivo central del gobierno. En esta coyuntura crítica, Menem abandonó el contenido popular y los valores nacionales que había desplegado en la campaña electoral –simbolizados en la “revolución productiva” y el “salariazó”– y dio un giro hacia un “pragmatismo económico neoliberal” (Fernández, 1998: 150). De aquel caudillo que reverberaba el nervio más profundo del nacionalismo estatal peronista quedaría, transcurridos los primeros meses de gobierno, poco y nada. En un mensaje al entonces presidente de los Estados Unidos, George H. W. Bush, el riojano condensaba bien las ideas-fuerza del neoliberalismo que marcaban el nuevo rumbo del país: “Como usted sabe, mi gobierno impulsa una reforma integral del Estado y de la economía que rescata los valores de la libertad de mercado y la iniciativa privada, complementos indispensables de la libertad política” (Menem, 1990a: 185).

Como parte de este giro hacia el *establishment*, Menem incorporó como asesor a Álvaro Alsogaray –uno de los principales pensadores del neoliberalismo en Argentina– y delegó el Ministerio de Economía a representantes de la conglomerado Bunge y Born. La nueva gestión económica buscó estabilizar las principales variables macroeconómicas y

financieras a través de un plan –llamado “Plan B&B”– basado en una estricta disciplina fiscal y un recorte del gasto público. Sin embargo, el paquete de medidas no resultó exitoso y hacia finales de 1989 se produjo un segundo brote hiperinflacionario, reinstalando la idea de crisis y caos.

Pero, paradójicamente, la frustración no opacó el rumbo adoptado. En el medio, además, se implementaron nuevas medidas, destinadas a modificar drásticamente la estructura del sector público, como la Ley 23.696 de “Reforma del Estado y Reestructuración de Empresas Públicas” y la Ley 23.697 de “Emergencia Económica”. Para el propio gobierno, estas leyes serían consideradas “las llaves maestras de la transformación estructural de la economía [...] para remover las raíces mismas del atraso económico” y como el punto de partida para la construcción de un nuevo modelo estatal. “Privatización y desregulación son los instrumentos principales utilizados para transformar la organización gubernamental – gigantesca e ineficiente– en adecuada herramienta de un Estado moderno” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1989). Sin exagerar, se puede decir que estos dos instrumentos jurídicos constituyeron el núcleo de la redefinición de las relaciones Estado-mercado-sociedad civil, sentando las bases de lo que sería la implementación integral del modelo económico neoliberal⁷⁶.

Luego de las gestiones de Miguel Roig, Néstor Rapanelli y Erman González al frente de la economía, el gobierno ensayaría un nuevo cambio para terminar con la escalada de precios. En 1991, Domingo Cavallo dejó la Cancillería para asumir la cartera económica. El economista cordobés lanzó un plan de estabilización centrado en la Ley de Convertibilidad peso-dólar. El resultado en materia de control de la inflación y aumento de los niveles de actividad sería exitoso y el programa de reformas estructurales adquirió una legitimidad inmediata⁷⁷.

⁷⁶ La Ley de Reforma del Estado establecía el marco jurídico para iniciar el proceso de privatizaciones de las empresas estatales. Como resultado del mismo, tan solo en el término de cuatro años (1990-1993) fueron transferidas al sector privado 82 empresas estatales. Asimismo, 27 servicios y 86 áreas del sector petrolero fueron otorgados en concesión (Iazzetta, 1996). La Ley de Emergencia Económica, por su parte, otorgaba facultades discrecionales al gobierno nacional en materia económica, comercial, tributaria, de subsidios e industriales.

⁷⁷ Los resultados a corto plazo de la Ley de Convertibilidad fueron notables: de abril a diciembre de 1991, la inflación bajó a un promedio de 2,2 %. Sumado a ello, la pobreza en el Gran Buenos Aires pasó de 55,1 % en 1989 a 38,6 % en 1991 (Fanelli, Frenkel, & Rozenwurcel, 1992; Palermo & Novaro, 1996). Asimismo, el PBI creció 10,5 % en 1991; 10,2 en 1992; 6,3 en 1993 y 5,8 % en 1994.

La reconfiguración de la ecuación Estado-mercado impactó también en la naturaleza de la democracia argentina. La deslegitimación del Estado trajo aparejada la construcción de una democracia con una “ciudadanía de baja intensidad” (Leiras, 1996). O’Donnell (1993), por su parte, hablaría de “democracias delegativas”, en tanto regímenes en los que el sufragio pareciera habilitar la constitución de gobiernos personalistas y autoritarios. Desde otra mirada, Carlos Vilas (2004) la calificaría como “democracia de mercado”, en tanto proceso dominado por un gobierno neopopulista, legitimado por la voluntad popular, cuyo programa económico se basaba en las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales.

En definitiva, los sucesivos shocks inflacionarios, combinados con una despolitización de la ciudadanía y el éxito inicial de las reformas terminaron por solidificar el consenso en la sociedad de que el modelo estatista de acumulación estaba definitivamente agotado (Castellani y Schorr, 2004; Couto, 2010; Míguez, 2013). Como resultado de ello, se generaría un convencimiento de que el país debía adaptarse a los nuevos paradigmas que surcaban el orden internacional de la post Guerra Fría.

En lo político, los logros del programa económico significaron también la ratificación de Menem como líder indiscutido del peronismo y la consolidación definitiva de su gobierno⁷⁸. De esta forma, se configuraba un escenario más que propicio para que el presidente avanzara en el camino de la reforma constitucional que lo llevaría a la reelección en 1995. Esta vez, por un mandato de cuatro años. A partir de allí, el modelo económico comenzó a mostrar sus grietas –especialmente, por un escenario externo cada vez más adverso– arrojando como resultado un deterioro en los indicadores económicos y sociales (Palermo & Novaro, 1996).

C. El yo occidental: los círculos concéntricos de la política exterior

Para el gobierno argentino, la inserción en el sistema internacional no partía de una idea de mundo en un sentido abstracto, universal, en el que no se distinguen Estados, ni se establecen jerarquías. Por el contrario, ese mundo imaginado estaba representado por un

⁷⁸ En las elecciones legislativas de 1993, el Partido Justicialista resultó vencedor a nivel nacional con un 42,46 % de los votos, frente a 30,23 % de la Unión Cívica Radical. Además, ganó en 17 de las 23 provincias y obtuvo un triunfo en la Capital Federal, distrito tradicionalmente esquivo al peronismo.

segmento particular de actores que se correspondían con una supuesta esencia histórica de la nación⁷⁹. En este sentido, el gobierno de Menem entendió que el mundo del porvenir sólo pasaba por Occidente (Miranda, 2012). La expresión más representativa de esta valoración la dio el canciller Guido di Tella:

Un grupo de treinta, cuarenta países, llamados de alianza occidental, son nuestro grupo de referencia porque queremos estar en ese grupo, que somos parte de ese grupo, con problemas distintos, con dificultades, no con el bienestar promedio del grupo, pero nosotros vemos el mundo como se ve en esos países (Di Tella, 1992b). A nadie se le ocurriría dudar que Occidente es nuestra pertenencia histórica, cultural o étnica (La Nación, 1991).

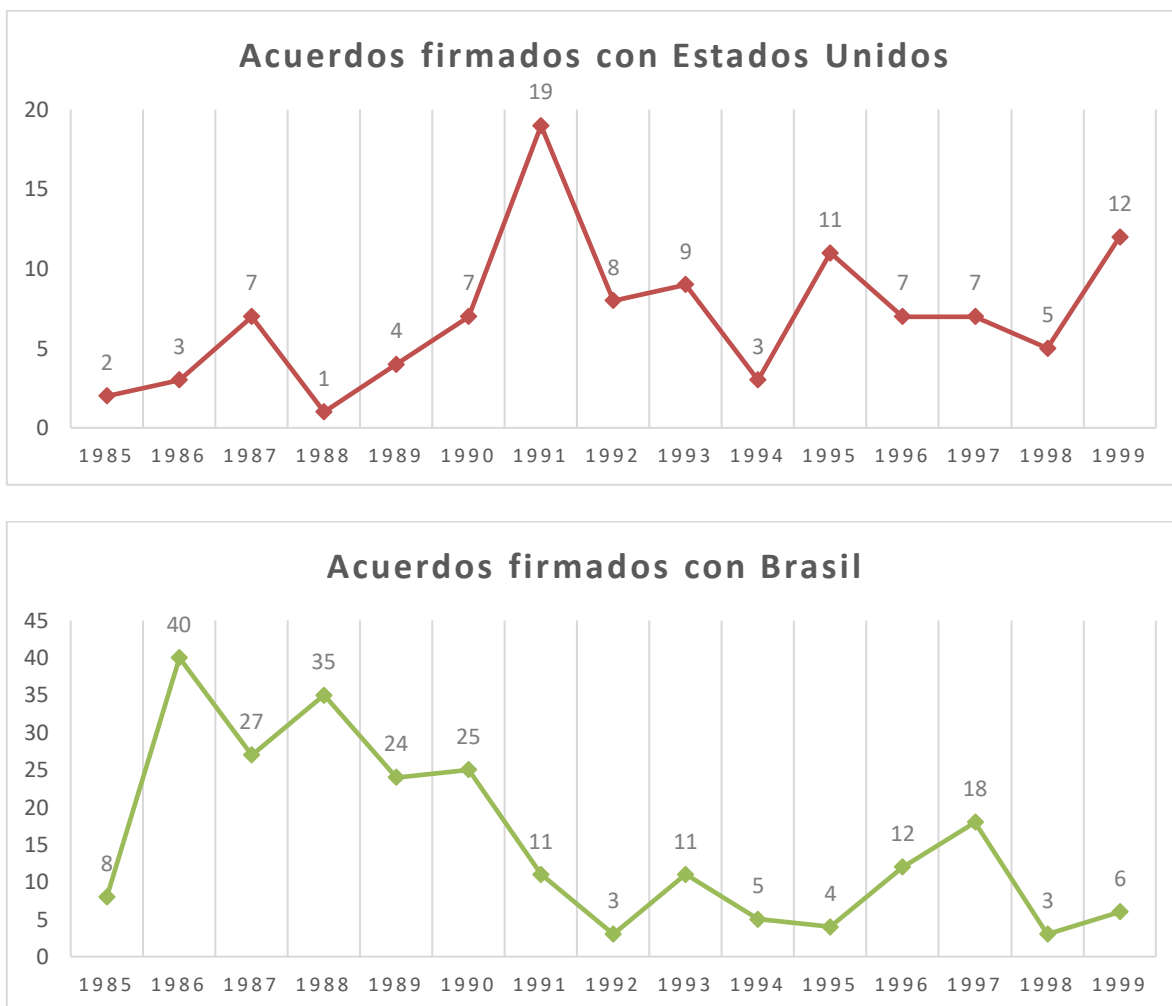
En función de lo anterior, una de las políticas más importantes de la reinserción de la Argentina en el mundo sería redefinición de las alianzas internacionales: a favor de los Estados Unidos y las potencias europeas. En otro discurso, el canciller argentino haría explícitos los círculos concéntricos resultantes de la nueva política exterior: “el gobierno privilegia cuatro grandes relaciones: con Estados Unidos, con América Latina –haciendo énfasis en los países limítrofes–, Europa y Japón” (Di Tella, 1992a).

Según Bernal-Meza, una de las rupturas más marcadas entre la gestión de Menem y la de Alfonsín en materia externa estuvo, justamente, en la distinta forma de encarar la relación con Estados Unidos y con Brasil. Respecto del primero, se abandonó la búsqueda de autonomía y se buscó el alineamiento, buscando construir una “relación especial”⁸⁰. Respecto del país verde *amarelo*, la importancia de la relación bilateral se redujo al ámbito de la integración, aun cuando se buscaron mayores coincidencias en los temas vinculados a la seguridad y el fortalecimiento de la confianza mutua. Los acuerdos firmados con uno y otro país en cada período son un buen indicador del cambio de prioridades.

⁷⁹ Es común encontrar en la retórica del menemismo una alusión a un pasado mítico, simbolizado en la Argentina de fines del siglo XIX. Según Di Tella, una Argentina “internacionalista”, “integrada al mundo”, de la cual “derivó su prosperidad” (La Nación, 1991).

⁸⁰ En una reunión celebrada en mayo de 1990 entre Cavallo y Richard Kennedy, Consejero Especial del Departamento de Estado para temas de no proliferación, el canciller argentino manifestó: “el presidente Menem [...] piensa que nuestra política exterior debe mantener buenas relaciones con todo el mundo y en especial con los Estados Unidos como el país más importante” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1990).

Gráfico Nº 1. Acuerdos firmados con Estados Unidos y Brasil (1985-1999)



Fuente: Elaboración propia en base a la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería Argentina

La conocida teoría del “realismo periférico” –desarrollada por el académico y asesor de la Cancillería, Carlos Escudé– sirvió para dar un sustento conceptual al modelo de inserción internacional de aquellos años, especialmente en lo referido a la relación con Washington. En líneas generales, dicha teoría establecía que el único camino posible para un país dependiente, vulnerable y poco relevante para los intereses de los países centrales, como Argentina, consiste en aceptar los límites existentes, abandonando toda “política de poder sin poder” (Escudé, 1992: 18). El resultado de este diagnóstico se tradujo en la construcción de una estrecha alianza con Estados Unidos, bajo el presupuesto de que el alineamiento era posible en cuanto no generaba “costos materiales tangibles” para el país en términos de

interés nacional. “Casi siempre, cuando los débiles provocan a los poderosos, en cualquier tiempo y lugar, terminan muy mal parados, más débiles y más subordinados” (Escudé, 1983).

En este marco de pensamiento, el politólogo argentino va a redefinir la idea de autonomía desde una ecuación de “costos relativos” y al interés nacional en términos económicos –lo cual marcaba también cómo la racionalidad económica atravesaba a la política exterior–. Así, toda iniciativa basada en la búsqueda de autonomía era, desde esta óptica, sinónimo de aislamiento y confrontación (Simonoff, 2013). Inspirado en este diagnóstico, el contenido fundamental del alineamiento de la Argentina con Estados Unidos consistió disminuir al mínimo las posibilidades de trazar políticas que contradijeran sus intereses (Colombo, 2009)⁸¹.

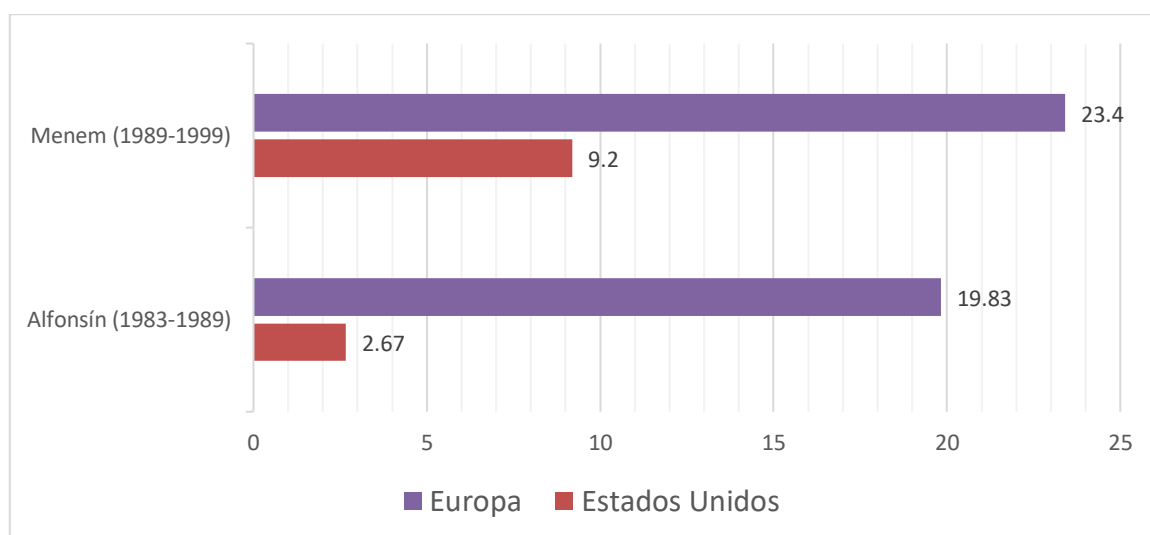
Ahora bien, la idea del alineamiento como una “demanda” sistémica sería también objeto de debate. Para autores como José Paradiso (1993), el replanteo de la relación con Estados Unidos fue, en realidad, producto de una sobreactuación argentina, lo cual terminó dando lugar a una “subordinación autoimpuesta”. En un sentido parecido, Anabella Busso (1994) sostiene que los cambios en la relación con Washington tuvieron más que ver con consideraciones surgidas de la propia realidad argentina que a renovadas o particulares presiones norteamericanas hacia nuestro país. En este sentido, la crisis económica y la debilidad política inicial del gobierno menemista incrementaron la necesidad de mantener una estrecha relación con la potencia del norte en búsqueda de apoyo económico. Según la autora, Argentina magnificó el peso de las presiones norteamericanas que, de todos modos, hubiesen existido, mediara o no el alineamiento. Más allá de si pesaron más las presiones sistémicas o los motivos domésticos, lo cierto es que, siguiendo a Roberto Russell y Juan Tokatlián (2013), la Argentina de los noventa adoptó en su estrategia externa una lógica de “aquiencia”, cuya opción estratégica proverbial es el acoplamiento a la potencia hegemónica⁸².

⁸¹ En palabras de Menem: (Con Estados Unidos) “hemos vivido etapas de desconfianza [...]. No me cabe la menor duda que debemos superarlos porque siento que en todos los órdenes internacionales hoy se impone acortar distancias y dejar atrás aquello que no contribuya a mejorarlos” (Menem, 1990a: 10).

⁸² Los autores definen a esta lógica como resultante de una asimilación de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos. Sus

Dentro de la proclamada pertenencia a Occidente, los países europeos se situaron como otro de los círculos prioritarios de la política exterior. En este punto, la relevancia que asumió el viejo continente no necesariamente implicaba una ruptura con la gestión alfonsinista⁸³. La novedad de la gestión menemista, no obstante, fue que se intentó reducir al mínimo las agendas conflictivas e intensificar aquellas consideradas como “positivas”. El restablecimiento de relaciones con el Reino Unido y la gran cantidad de empresas oriundas de ese continente que participaron en el proceso de privatizaciones, son ejemplos de ello.

Gráfico Nº 2. Acuerdos firmados con Estados Unidos y Europa durante los gobiernos de Alfonsín y Menem (promedio anual)



Fuente: Elaboración propia en base a la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería Argentina⁸⁴

principales fines son lograr el apoyo de Washington para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia y contar con su protección. Los medios utilizados son diversos y pueden abarcar desde los militares hasta el uso de instituciones internacionales para responder a los intereses de Estados Unidos. Esta estrategia implica la aceptación del *status quo* internacional y la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington.

⁸³ Las diferencias con la gestión republicana del neoconservador Ronald Reagan –especialmente, en temáticas como la reestructuración de la deuda externa o el conflicto en América Central- hicieron que el Alfonsín priorizara a los países europeos por sobre Estados Unidos. A ello se sumaba que en el viejo continente había gobernantes más afines al gobierno radical –como el socialdemócrata español Felipe González, el socialista italiano Bettino Craxi o el democristiano Canciller de la Alemania Federal, Helmut Kohl-. No obstante, la apuesta de Alfonsín no daría resultados tan satisfactorios: si bien hubo fuerte apoyo en materia de fortalecimiento democrático, frente al tema del alivio de la deuda externa el apoyo europeo no fue el esperado.

⁸⁴ Para la elaboración del universo “Europa” se tomó como referencia los acuerdos firmados con España, Francia, Alemania Federal, Reino Unido e Italia.

D. Argentina confiable: una política exterior en clave económica

Otro de los objetivos centrales para abandonar los caminos erráticos, reinsertar al país en el mundo y reencauzarlo en la senda de la normalidad pasaría por la necesidad de generar “confianza”. En el imaginario del gobierno argentino, adecuarse a los parámetros del nuevo orden internacional implicaba eliminar cualquier duda sobre el alineamiento internacional del país y, como otra cara de la misma moneda, adoptar una la política exterior en clave económica (Busso y Bologna, 1994; Colacrai, 2004; Miranda, 2012). Fundamentalmente, priorizando este tipo de agendas por sobre otras que podían resultar más conflictivas, como las de seguridad. “Para que podamos aprovechar plenamente el rico potencial de ese marco internacional, es imprescindible alejar los riesgos de conflicto con otros países y fortalecer nuestra credibilidad frente al mundo”, diría Menem en su discurso al Congreso de 1990 (Menem, 1990b).

Retomando los preceptos del realismo periférico, ser confiable implicaba abandonar toda actitud de confrontación “inútil” y toda manifestación de autonomía “innecesaria”. Según explica Roberto Russell (1995): la conducta externa del gobierno de Menem aproximaba a la Argentina al tipo ideal que Rosecrance denomina ‘Estado-comerciante’. Es decir, definiendo al interés nacional en términos esencialmente económicos⁸⁵.

En esta necesidad de volver a la Argentina un actor “confiable” a nivel internacional, mucho tendrían que ver los factores externos. Por un lado, el mencionado auge de las visiones neoliberales que moldeaban un clima de época en el que la “interdependencia”, la “cooperación” y la “apertura económica” eran sinónimos de progreso, normalidad y racionalidad. Según Menem: “la política exterior argentina se manifiesta por un pragmatismo económico deliberado” (FLACSO-Chile -CLADDE, 1997). Asimismo, la adhesión a Occidente y la construcción de una relación especial con Estados Unidos respondían, también, a la necesidad de crear un clima de confianza que otorgue mayor credibilidad para atraer capitales e inversiones y consolidar el proceso de reformas económicas. El propio Cavallo pareciera dar sustento a esta idea, cuando, en una reunión

⁸⁵ La idea de “Estado-comerciante” refiere a aquellos Estados que dejan de lado las cuestiones de soberanía y poder territorial y adoptan como principal propósito un acceso competitivo a los mercados, potenciando el accionar privado y las ventajas competitivas (Rosecrance, 1986).

bilateral con el Departamento de Estado, sostiene, refiriéndose a la relación con Washington:

Nuestra obligación es tratar de remover los obstáculos entre nuestros países para facilitar las inversiones extranjeras y permitirle a la Argentina que supere la crisis a fin de aprovechar las oportunidades que se ofrecen en el nuevo escenario internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1990).

En un mismo sentido, Di Tella manifestaba que Argentina “se beneficiará del re acercamiento con los Estados Unidos a través del flujo del comercio y las inversiones”, enfatizando “la influencia de los Estados Unidos en los organismos financieros internacionales” (La Prensa, 1991).

E. Los indicadores de la nueva política externa

Los fundamentos del nuevo rumbo adoptado por la Argentina se expresaron en una multiplicidad de medidas, directivas y políticas específicas. Algunas de ellas marcaron un cambio respecto del modelo de inserción internacional del gobierno radical y otras resultaron más bien un ajuste. No obstante, todas ellas respondían a los objetivos de vivir en sintonía con el mundo, afirmar la pertenencia a Occidente, generar confianza externa y contribuir a la consolidación del modelo económico neoliberal.

El retiro de la Argentina del Movimiento de países No Alineados (NOAL) en septiembre de 1991 constituyó uno de los hitos más significativos en pos de acercar el país a Occidente⁸⁶. De igual forma, el cambio en las votaciones en el seno de Naciones Unidas es otro indicador claro del cambio de postura adoptado respecto de la gestión alfonsinista y el alineamiento con Estados Unidos⁸⁷. Sobre todo, en la modificación de la posición respecto de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos. El argumento recurrente en este punto sería la reivindicación de la democracia y los derechos humanos como un valor supremo y

⁸⁶ En palabras de Menem, el NOAL “ya no tiene razón de ser, porque existe un solo mundo y en él está nuestro país”. Di Tella, por su parte, sostendría que el movimiento ya no era relevante en la cambiante situación internacional” (Cisneros & Escudé, 1998)

⁸⁷ Según explica Tokatlian, la identificación con el Tercer Mundo del gobierno de Alfonsín fue evidente: hasta 1990 Argentina votó igual que Estados Unidos un porcentaje de veces que varió entre el 12,4 y 16,4 %. Entre 1989 y 1990, en medio del desvanecimiento de la Guerra Fría, la Argentina de Menem no modificó la tendencia tercermundista de su antecesor. Sin embargo, en 1991 se produjo cambio trascendental: ese año la coincidencia con Washington se triplicó y alcanzó el 41 %. Desde entonces, la cercanía fue creciendo hasta llegar a su nivel más alto en 1995, con el 68,8 % de coincidencias (Tokatlian, 2000).

universal, tal como postulaba la potencia del norte desde el fin de la Guerra Fría⁸⁸.

Sumado a lo anterior, las reformas neoliberales de apertura económica, liberalización del comercio, desregulación estatal y supervisión de los organismos financieros internacionales también aparecían como una forma de mostrar que Argentina abandonaba las actitudes confrontativas y se adaptaba a los cánones del orden internacional.

La designación de Cavallo al frente de la Cancillería es otro un indicador importante de la impronta económica que se buscaba para la política exterior. A ello se sumó la incorporación del área de comercio internacional dentro de la estructura institucional de la Cancillería. Como resultado, la cartera diplomática pasaría a llamarse “Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto”.

Los llamados “acuerdos de Madrid” con el Reino Unido que significaron el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, la aplicación del “paraguas de soberanía”⁸⁹ y la firma de convenios en materia pesquera y petrolera, entre otros, también fueron gestos refundacionales orientados a congraciarse con Estados Unidos y Europa que, en última instancia, tenían una finalidad económica⁹⁰. Como se verá más adelante, las principales medidas en materia de seguridad internacional implementadas por el gobierno argentino durante de la década de 1990 fueron, tal vez, las que más claramente reflejaron los nuevos fundamentos de la política exterior de la Argentina.

4. Un Mercosur abierto al mundo: la integración regional en los noventa

Al igual que Alfonsín, el gobierno de Menem situó a la región latinoamericana como un espacio primordial de la política exterior. No obstante, en la ponderación de la administración justicialista, la vinculación con los países vecinos estaba más bien ligada a

⁸⁸ Según Di Tella: “la democracia y el respeto por los derechos humanos son principios internacionales de los cuales no nos podemos apartar y esperamos que en Cuba se produzca algún cambio” (La Prensa, 1991).

⁸⁹ Esta figura implicaba que si bien Argentina no renunciaba a su reclamo por la soberanía en los archipiélagos del Atlántico Sur, el reclamo quedaba en un segundo plano a la hora de establecer agendas de cooperación.

⁹⁰ Según cuenta Bologna (1998: 13), el presidente del gobierno español, Felipe González, le manifestó a Menem que si quería poner un pie en el mercado europeo, antes tenía que arreglar el tema Malvinas. Corigliano (2003), por su parte, sostiene que el objetivo de los acuerdos era subsanar un conflicto que generaba obstáculos significativos en las relaciones con los demás países europeos, lo cual repercutía en la atracción de inversiones y capitales.

los objetivos generales de una política exterior en clave económica y alineada con los Estados Unidos.

Como es bien sabido, la década de 1980 significó un cambio sustancial de la relación bilateral entre Argentina y Brasil. Diversos autores de uno y otro lado de la frontera han analizado y explicado el proceso histórico de transformación del vínculo entre los dos países más importantes de América del Sur. Proceso que tuvo su punto de inflexión en los acuerdos entre Alfonsín y Sarney que desembocaron en la posterior conformación del Mercosur⁹¹. Los motivos de dicho acercamiento fueron varios. Algunos estuvieron motorizados por un contexto de necesidades apremiantes y “baños de realidad”: la defensa de las jóvenes democracias –flanqueadas o tuteladas por las Fuerzas Armadas– fue, sin dudas, uno de los fundamentos más importantes para iniciar el proceso de cooperación. La crisis de la deuda y las dificultades económicas también hicieron su aporte⁹². En el caso brasileño, además, el escenario desfavorable –interno y externo– marcó un límite al proyecto de “Brasil potencia” sintetizado en el paradigma de “pragmatismo responsable” (Gomes Saraiva, 2012: 60)⁹³. Argentina por su parte, consideraba imperioso salir del aislamiento heredado por la dictadura militar y, en un contexto de pérdida de competitividad de la economía, obtener un mejor acceso al mercado brasileño.

Pero a estos factores se sumaron otros, basados en coincidencias más afirmativas. Por caso, la voluntad política de ambos presidentes, similares percepciones del sistema internacional, la acción coordinada para resolver los conflictos en América Central, la cuestión de los derechos humanos y la implementación de políticas económicas de corte heterodoxo.

En este marco, de la firma del Acta de Foz de Iguazú, en 1985, se pasó a la suscripción, un año más tarde, del Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileño

⁹¹ Entre otros, se pueden mencionar los trabajos de Camargo (1985); da Conceição Tavares & Hirst (1988); Russell & Tokatlian (2003); Merke (2008); de Alvarez, Klagsbrunn, & da Silva Gonçalves (2009); Aguilar (2010); Gonçalves & Lyrio (2003); Rapoport & Madrid (2011) y Gomes Saraiva (2012).

⁹² En 1983, Brasil tuvo un retroceso del PBI de 3,4 %. Argentina, por su parte, tuvo una recesión en 1985 del orden del 7,5 % del PBI. Además, la tasa de inflación en Argentina fue del 625 % en 1985, mientras que en Brasil alcanzó, ese mismo año, el 231 % anual (Banco Mundial, 2017).

⁹³ Durante la dictadura militar de 1964 a 1985, Brasil implementó una estrategia externa conocida como pragmatismo responsable. La misma se basaba en combinar políticas de alineamiento y de alejamiento con los Estados Unidos que le permitieran fomentar el desarrollo nacional, sin perder autonomía. En este marco, la relación con América Latina no era prioritaria.

(PICAB)⁹⁴. Más allá de su instrumentación económica, el PICAB era un proyecto esencialmente político: contemplaba una integración económica con una fuerte conducción de los Estados y un esquema de integración más cercano a la multidimensionalidad, mediante doce protocolos sectoriales que luego se extendieron a veinticuatro⁹⁵. Según explican Rapoport & Madrid (2011: 280), aquel proceso estuvo guiado por tres principios básicos: un encuadramiento con el pensamiento nacional desarrollista; una evolución gradual y flexible que sustentaría un permanente proceso negociador; y, por último, la conformación de un eje Buenos Aires-Brasilia desde el cual se expandiría la integración hacia el resto de la región⁹⁶. A ello podemos agregar un cuarto principio: la idea de la paz democrática, según la cual los Estados democráticos tienden a disminuir sus percepciones de amenaza entre sí, allanando el terreno para avanzar en agendas cooperativas.

Pero, además de estos factores, hubo también variables del entorno internacional que influyeron en la forma en que se pensó el proceso de integración a mediados de los ochenta. Por caso, la belicosidad de la administración Reagan despertaba actitudes defensivas en los países que apostaban por la democracia y el respeto por los derechos humanos. A ello se puede agregar, además, la falta de apoyo de los países europeos al proceso de reestructuración de las deudas externas⁹⁷. Estas dos cuestiones, especialmente, alimentaron la idea de una integración orientada a aumentar los márgenes de autonomía y la capacidad de negociación conjunta en el sistema internacional. El resultado sería, entonces, un esquema de integración atravesado por cuatro-ideas fuerza: paz, democracia, desarrollo nacional y autonomía⁹⁸.

⁹⁴ En el medio se firmaron la Declaración Conjunta de Cooperación Nuclear (1985), el Acta de Amistad Argentino – Brasileña de Paz, Democracia y Desarrollo (1986) y el Acta para la Integración Argentina – Brasileña (1986). El PICAB devino luego en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, en el que se acordó alcanzar la conformación de un mercado común.

⁹⁵ Algunos sectores eran: bienes de capital, energía, biotecnología, siderurgia, transporte, comunicaciones y aeronáutica.

⁹⁶ Vale resaltar que el tema de la “región” fue (y es) un asunto de permanente disputa entre ambos países. Según cuenta el ex canciller Celso Amorim, en las negociaciones del Mercosur Argentina quería que el bloque se llamara “Mercado Común del Cono Sur”, a lo que Brasil se opuso porque consideraba que el proceso no se podía limitar en ese núcleo de países (Amorim, 2011). Esto tuvo que ver con que, para Brasil, ya desde la época del imperio el espacio natural de relacionamiento con sus países vecinos era América del Sur. Ni América Latina ni el Cono Sur.

⁹⁷ Para un análisis más pormenorizado sobre los intentos de renegociación de la deuda externa en la década de 1980, véase Tussie (2013).

⁹⁸ Perrotta (2013a) define a las ideas-fuerza del bloque como “binomios fundacionales”.

No obstante, hacia el final de la década, la naturaleza y los contenidos de la integración van a sufrir importantes modificaciones. En 1990, Menem y Collor de Mello suscriben el Acta de Buenos Aires y, en 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay rubrican el Tratado de Asunción que crea al Mercosur⁹⁹. A diferencia de los instrumentos acordados anteriormente, el Mercosur proponía un esquema de regionalismo abierto basado en la eliminación de las barreras al comercio sin discriminar –en un primer momento– sectores sensibles ni asimetrías entre los Estados (Perrotta, 2013). Asimismo, se fijaba el 31 de diciembre de 1994 como plazo para la adopción de un arancel externo común y la implementación de una política comercial común con relación a terceros Estados. Se daba inicio, así, a lo que se conoció como el período de transición (1991-1994)¹⁰⁰.

El auge de los programas de reforma de mercado, apertura económica y liberalización del comercio –sumado a una fuerte dinámica presidencialista en las negociaciones– resultaron determinantes para los alcances que tuvo el organismo: una institucionalidad deliberadamente simple (Peña, 1998) y una creciente unidimensionalidad sectorial. En términos de Gerardo Caetano (2006), lo que se conformaba era un “Mercosur fenicio”. Es decir, un bloque con escasa institucionalidad y reducido a un agenda meramente económico–comercial. Como parte de este nuevo rumbo, el concepto de integración como vía para el desarrollo y la autonomía fue dejado de lado. Y surgió, en cambio, la necesidad de que el organismo se transformara en una estrategia de inserción económica global que, a su vez, profundizara las reformas domésticas. De esta forma, la unidad de sentido entre integración, autonomía y desarrollo sería reemplazada por la de integración, crecimiento y globalización (Míguez, 2013)¹⁰¹.

⁹⁹ En 1988 se firmó el Acta de Alvorada, mediante la cual Uruguay se suma al proceso de integración regional. Paraguay, por su parte, se agregaría en la parte final de las negociaciones. Chile también fue invitado a sumarse, pero priorizó un esquema de inserción internacional sin condicionamientos en materia arancelaria.

¹⁰⁰ Existen distintas caracterizaciones –conceptuales y temporales– sobre las etapas del Mercosur hasta entrado el siglo XXI. Así, por ejemplo, Mercedes Botto (2011) identifica una primera (1987-1991), diseñada en base a los parámetros desarrollistas y una segunda (1991-2002), en la que predominó un fuerte sesgo comercialista. Andrés Malamud (2010), por su parte, define dos fases: la embrionaria (1985-1991) y la fase post fundacional (de 1991 en adelante). Otro autor que también diferenció etapas es Roberto Bouzas (2001). Según el economista, hay un período de “transición” –que va de 1991 a 1994–; una “era de los mercados” –correspondiente al trienio 1995-1998– y un etapa definida como “tiempos de turbulencia” a partir de 1998. Tussie, Botto, & Delich (2004), por su parte, toman los dos primeros períodos de Bouzas y califican como “período de crisis” a la etapa que va de 1999 a 2002.

¹⁰¹ Por mencionar un ejemplo, el Comunicado Conjunto de la VI Reunión del Consejo del Mercado Común (1994) enfatiza: “los presidentes reafirmaron que el Mercosur es una iniciativa abierta, dirigida a una inserción dinámica

Frente al contexto de cambios domésticos e internacionales, el gobierno de Menem no tardó en redefinir los objetivos de la política de integración y amoldarlos en tanto dimensión de una política exterior en clave económica. Según el presidente: “la integración con nuestros países vecinos está también en esta línea de apertura de la economía, de liberalización de las fuerzas del mercado mediante la desregulación, la captación de recursos externos y la expansión del comercio exterior” (Menem, 1991: 18 y 56).

En el ideario del gobierno menemista, el proceso de integración ya no era un instrumento para resguardarse de un escenario internacional asimétrico, ni para obtener mayores márgenes de maniobra frente a los países desarrollados¹⁰². Tampoco, para potenciar, desde el Estado, la capacidad industrial del país. Por el contrario, el Mercosur aparecía como una dimensión que coadyuvaba a las políticas de apertura económica, liberalización del comercio y desregulación del mercado, en tanto espacio que serviría para atraer capitales, inversiones e insertarse competitivamente al mundo. Especialmente, en el marco de la expansión de la globalización. “Estamos desarrollando un mercado regional que es perfectamente compatible con las tendencias del comercio mundial”, declaraba el mandatario argentino (Menem, 1994). Sí se mantuvo, al igual que el gobierno radical, la idea de la integración como una herramienta de paz y fortalecimiento democrático.

Sumado a lo anterior, la idea misma de “región” fue puesta en cuestión. El alineamiento con Estados Unidos y la necesidad de conquistar mercados erosionaron la idea de “América Latina” como el ámbito de referencia primordial de la política de integración del país austral. En efecto, por encima de la sobreactuación retórica que situaba a Brasil en un lugar de privilegio –a través de expresiones como “alianza estratégica”–, lo cierto es que, como se resaltó anteriormente, era Estados Unidos quien ocupaba ese sitio en la política exterior argentina. Al respecto, Roberto Miranda explica que “la occidentalización de la política exterior llegó hasta el punto de considerar a América Latina únicamente como un espacio

en la economía mundial” (Mercado Común del Sur, 1994). Dos ejemplos palpables de esta apertura fueron la firma de un acuerdo marco entre el Mercosur y Estados Unidos en 1991 y, en mayo de 1992, del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el Mercosur y la Comunidad Europea, que luego sería ampliado en 1995 con el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación.

¹⁰² En su discurso de traspaso de la presidencia pro t mpore del Mercosur del año 1994, Menem manifestaba: “este no será un bloque cerrado que buscar  poner en marcha aquellos proteccionismos dañinos que nuestros países han sufrido y combatido con firmeza en el plano internacional” (Menem, 1994).

funcional a la globalización a través del regionalismo” (Miranda, 2012: 90). Como parte de este razonamiento, el Mercosur pasó a ser visto como una instancia intermedia hacia la conformación de la gran área de libre comercio continental que impulsaba la potencia del norte. En palabras del propio Menem:

La integración regional es un paso previo y necesario para la gran integración continental [...] El Mercosur es sólo un instrumento y no un fin en sí mismo. Es un espacio de diálogo no sólo entre los países miembros sino también con la Iniciativa para las Américas lanzada por el presidente Bush (Menem, 1991a, 1991b).

Esta valoración del bloque conosureño como un engranaje hemisférico se incrementó cuando Estados Unidos dejó de ver al regionalismo sudamericano como una amenaza a sus intereses¹⁰³. En el balance entre Washington y Brasilia, Argentina optó por apoyar el ALCA antes que al ALCSA¹⁰⁴ y coqueteó con la posibilidad de sumarse al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA/TLCAN). Incluso si ello significaba abandonar el objetivo mercosureño de alcanzar una unión aduanera¹⁰⁵.

Dicho lo anterior, vale resaltar que el Mercosur se fue configurando en un escenario de diferencias entre Argentina y Brasil en lo que respecta a los lineamientos estratégicos de sus políticas exteriores. En el caso brasileño, durante el breve mandato de Fernando Collor de Melo el clima aperturista impulsó al gobierno a orientar su estrategia externa hacia una mayor liberalización de la economía y un acercamiento a Estados Unidos. Sin embargo, el escaso apoyo interno que tenía Collor no sólo limitó la apertura, sino que lo llevó a dejar el cargo anticipadamente tras sufrir un proceso de *impeachment*. Con el arribo de Itamar Franco, en 1992, la política exterior recuperó la preponderancia de los presupuestos

¹⁰³ En una entrevista del año 1997, Clinton manifestaba lo siguiente: “en un principio tenía la impresión de que el Mercosur podía ser usado como una vía para limitar el crecimiento del comercio y las inversiones con Estados Unidos [...] No obstante, ahora tengo una visión muy diferente” (Clinton, 1997a).

¹⁰⁴ En 1993, el presidente brasileño Itamar Franco lanzó la propuesta de conformar un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). El proyecto iba en la dirección de ampliar el Mercosur, pero también buscaba contrabalancear la iniciativa norteamericana de crear una zona de libre comercio a nivel hemisférico.

¹⁰⁵ Con el correr del tiempo se fueron configurando dos grupos en el gobierno y los actores económicos argentinos respecto a la integración: por un lado, los “nafteros”, quienes apostaban las zonas de libre comercio y a la incorporación de la Argentina al bloque de América del Norte, motivados por el aumento exponencial de los flujos comerciales y las inversiones que experimentó México en un lapso muy breve. Además de ello, claro, compartir un espacio de integración económica con Estados Unidos constituía *per se* un imán importante en el marco del lineamiento internacional planteado por Menem. El segundo grupo era el de los “mercosureños”, quienes privilegiaban ante todo la relación con Brasil y el resto de la región. Este sector, más vinculado a la industria local, veía con preocupación el aumento del déficit comercial con Washington que podía significar una incorporación al NAFTA y defendía el establecimiento de una unión aduanera.

anteriores, dando un mayor lugar a la vertiente nacionalista-desarrollista (Gomes Saraiva, 2012). En este marco, las políticas aperturistas, si bien no se abandonaron por completo, sufrieron un retroceso¹⁰⁶.

Otro aspecto que condicionó el vínculo bilateral por aquellos años estuvo en las distintas formas de encarar las transformaciones internacionales. Ambos países buscaron adaptarse al nuevo contexto. Sin embargo, la percepción del orden internacional fue diferente en uno y otro caso. Como se explicó anteriormente, Argentina veía un mundo auspicioso, en el que había posibilidades de montarse exitosamente si se adoptaban los cánones dominantes del momento. Brasil, por el contrario, tenía una concepción más escéptica del orden internacional de la post Guerra Fría. Aunque de manera dispar, las pulsiones autonomistas siguieron marcando la manera de vincularse con el resto de los países, especialmente con los Estados Unidos. En este marco, se creía que una participación indiscriminada en los regímenes multilaterales que promovía Washington no hacía más que reproducir –sino incrementar– las relaciones asimétricas entre el norte y el sur¹⁰⁷.

La llegada de Fernando Henrique Cardoso en 1995 alteró un poco el estado de cosas: en función de una mirada más favorable del sistema internacional, se impulsaron políticas de corte neoliberal y se buscó una mayor integración a los mercados globales. No obstante, a diferencia de la Argentina, el modelo de inserción internacional no abandonó la idea de autonomía. De esta forma, en el posicionamiento externo del gigante sudamericano convivieron una política de liberalización y multilateralismo con un esquema de autonomía y regionalismo¹⁰⁸.

Asimismo, varios autores (Bouzas, 2001; Corigliano, 2007; Bernal-Meza, 2008; Russell &

¹⁰⁶ Según definía el mismo Itamar, su compromiso de gobierno pasaba por reencontrar el camino de desarrollo y justicia social. Asimismo, destacaba que las características y prioridades centrales de la política exterior brasileña debían ser “la defensa de los intereses nacionales e influenciar en el juego político y económico internacional a favor de nuestro desarrollo” (Franco, 1993).

¹⁰⁷ Entre otras cosas, este escepticismo se pondría de manifiesto en la resistencia por parte de Brasil a ratificar, en un principio, el Tratado de No Proliferación Nuclear y su negativa a participar en la Guerra del Golfo. Asimismo, como explica Amorim Neto (2011), a medida que Brasil consideraba que aumentaba su poder relativo se producía una menor convergencia con el voto de Estados Unidos en la Asamblea General de la ONU.

¹⁰⁸ Este modelo sería definido como “autonomía mediante la integración” (Vigevani, Oliveira, & Cintra, 2003), en contraposición a los modelos anteriores de autonomía caracterizados por el aislamiento. En palabras de quien fuera Canciller de Cardoso, Luiz Felipe Lampreia: “la autonomía mediante la integración significa una autonomía articulada con el sistema internacional” (Lampreia, 1998: 11).

Tokatlian, 2013) señalan que el Mercosur tuvo un sentido estratégico distinto para sus dos principales socios fundadores. En Brasil terminaría primando una postura que establecía al bloque como un vehículo de inserción internacional y, al mismo tiempo, como un instrumento político para extender el área de influencia brasileña al resto de Sudamérica y contrapesar la influencia de Estados Unidos. En Argentina, en cambio, prevalecería una mirada que concebía al Mercosur desde una óptica fundamentalmente económica y comercial, en tanto herramienta para una integración continental y como un proyecto subordinado a la relación especial que se pretendía construir con los Estados Unidos. Si bien estas diferencias no impidieron la conformación y el desarrollo del Mercosur –e, incluso, puede decirse que estuvieron, más bien, magnificadas por las percepciones de uno y otro lado– lo cierto es que terminaron impactando sobre los alcances del organismo. Especialmente en las coyunturas más críticas, actuando como factores centrifugadores que potenciaban las diferencias.

5. El engranaje externo de la seguridad

Según sostiene Roberto Russell, las políticas adoptadas en el plano de la seguridad durante la década de 1990 explican claramente el comportamiento del país como un “estado comerciante”, en tanto las mismas se volcaron a presentar una actitud “cooperativa” con las grandes potencias (Russell, 1995: 37). Sumado a ello, algunas de estas medidas también tuvieron que ver con necesidades y objetivos de la política doméstica, especialmente en lo que respecta a la relación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas.

Una de las máximas expresiones del diseño de una política de seguridad internacional en plena sintonía con la política exterior fue la participación argentina en la denominada Guerra del Golfo, que tuvo lugar entre 1990 y 1991. Desde la óptica del gobierno argentino, una activa participación en el conflicto tenía un doble sentido: en primer lugar, dar una clara señal a la primera potencia mundial de que Argentina apoyaba su liderazgo y sus acciones en materia de seguridad internacional. El canciller Di Tella se lo haría saber en estos términos al embajador brasileño: “la presencia de buques argentinas en el Golfo Pérsico estuvo motivada por el efecto simbólico de una adhesión política a Washington”

(Embaixada do Brasil em Buenos Aires, 1991). Estrechamente vinculado con esto, el envío de unidades militares era, para el gobierno justicialista, una forma de escalar posiciones en el incipiente orden internacional. "Si la Argentina quiere participar de los beneficios del proceso de gestación de un nuevo mundo de paz y progreso, debe asumir las responsabilidades", sentenciaría Cavallo a la hora de justificar la intervención argentina (La Nación, 1990a). Di Tella, por su parte, expresaba que participando en la guerra "rompimos con sesenta años de aislacionismo" (La Nación, 1991).

La participación en coalición ganadora era también una oportunidad para participar de los beneficios económicos del post conflicto. Ya sea mediante la inclusión de empresas argentinas en la reconstrucción de Irak o como plafón para mejorar la imagen frente a los actores financieros internacionales. "La Argentina no puede darse el lujo, en este momento que estamos emergiendo de una crisis, de quedar aislada del resto del mundo", declararía Menem (La Nación, 1990b). En tercer lugar, la participación en la guerra tenía también una finalidad de política militar. A saber: "internacionalizar" a las Fuerzas Armadas, en tanto forma de profesionalizarlas y comprometerlas plenamente con la política exterior.

Una consecuencia de la Guerra del Golfo fue que Argentina estrechó su vínculo con Estados Unidos en materia de defensa. No sólo estableció un mecanismo bilateral de consultas sobre seguridad, desarme y no proliferación entre las Cancillerías y los Ministerios de Defensa, sino que también se conformó un Grupo de Trabajo Bilateral en temas de Defensa (GTBD) de reuniones anuales o semestrales. También se intensificaron los intercambios entre oficiales y suboficiales, se multiplicaron los cursos de capacitación IMET (*International Military Education and Training*) y aumentaron los ejercicios militares bilaterales y los ejercicios multilaterales junto a otros Estados de la región¹⁰⁹.

Asimismo, en el marco del vínculo con Washington se iniciaron gestiones y contactos con la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) y, sobre todo, con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El canciller Di Tella visitó en reiteradas oportunidades la sede de la OTAN y se realizaron diversas actividades

¹⁰⁹ Algunos de estos ejercicios fueron: el "Cabañas" (junto a Bolivia, Paraguay y Uruguay); el "Fuerzas Unidas" (en el que también participaron efectivos de Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela); "Fuerzas Especiales" (bilateral); "Águila" (bilateral) y el Unitas (multilateral). Sobre muchos de estos ejercicios se suscitaron, además, controversias respecto a la otorgamiento de inmunidad en suelo argentino para las tropas norteamericanas.

académicas¹¹⁰. No obstante, el punto más alto de la relación con el organismo europeo de seguridad colectiva se daría en 1997, con anuncio de que Argentina sería designada como aliado extra-OTAN por parte de los Estados Unidos. Tras el nombramiento, Di Tella afirmaba: “Esto es un reconocimiento. Si antes éramos confiables, ahora somos más confiables” (La Nación, 1997b)¹¹¹. A partir de allí, Buenos Aires coquetearía, sin resultado favorable, con la posibilidad de integrarse a la alianza atlántica en calidad de miembro pleno.

En líneas generales, durante la segunda presidencia de Menem, la relación con Estados Unidos se intensificó. Esto se vio reflejado en una mayor cantidad de ejercicios militares, intercambios y en un mayor número de tratados bilaterales: entre uno y otro mandato, el promedio anual de los acuerdos firmados con ese país pasó de 8,6 a 10. Asimismo, luego de la designación en la alianza atlántica, Argentina se manifestó favorable a enviar tropas ante un eventual segundo conflicto bélico en Irak y, en 1999, funcionarios argentinos expresaron la posibilidad de que el país austral se involucrara en el Plan Colombia (La Nación, 1998; Página 12, 1999)¹¹².

Todas estas medidas hicieron que Argentina se transformara, para la perspectiva estadounidense, en un alumno a seguir por el resto de los países de la región, en tanto representaba un ejemplo de los nuevos estándares del orden emergente. Así lo expresaba el presidente Bush en una de las tantas visitas de Menem a Washington: “Los lazos entre nuestros países nunca fueron tan grandes, y una parte importante de los créditos corresponde a su administración. En ningún lugar de este hemisferio la configuración del mundo de la post Guerra Fría es más evidente que en la Argentina” (US Department of State Dispatch, 1991). Hacia el final de la década, Clinton también llenaba de elogios al gobierno argentino: “Presidente Menem, lo felicito por el extraordinario liderazgo que ha

¹¹⁰ En 1993 se llevó a cabo en Buenos Aires un seminario sobre seguridad global Argentina-OTAN y en 1995 un académico argentino se incorporó en el Colegio de la organización atlántica, siendo la primera vez que un académico de un país no miembro era invitado como profesor a los cursos regulares de la institución.

¹¹¹ La designación se formalizó en enero de 1998.

¹¹² En 1999, tras meses de negociaciones fallidas con los grupos guerrilleros, el gobierno colombiano de Andrés Pastrana firmó un acuerdo con el gobierno estadounidense por el cual Washington se comprometía a apoyar mediante financiamiento y ayuda militar para “solucionar” el conflicto. El Plan resultante fue popularizado como “Plan Colombia”. De los 1300 millones de dólares aprobados en el primer año, el 75 % se destinó para las Fuerzas Armadas y la policía de Colombia. En la práctica, el Plan consistió en la militarización definitiva del conflicto y en la subordinación de la política de seguridad colombiana a los dictados norteamericanos.

demostrado ayudando a nuestras naciones a torcer la historia. Nadie en el hemisferio ha aprovechado más que Argentina las oportunidades de esta nueva era” (Clinton, 1997b). Quien fuera embajador en Buenos Aires durante buena parte de la década, James Cheek, sería mucho más enfático: “La Argentina es el aliado número uno de Estados Unidos” (Clarín, 1996).

Sumado a lo anterior, la generación de confianza y la construcción de un perfil no conflictivo que suponía alinearse con los Estados Unidos e “internacionalizar” la política de defensa llevó al país a aumentar el envío de tropas argentinas en el exterior en operaciones de mantenimiento de la paz bajo mandato de Naciones Unidas (Simonoff, 2005). En este sentido, si bien la presencia argentina en este tipo de misiones se remonta al año 1958, en la década de 1990 se va a generar un salto exponencial en materia cuantitativa, no sólo en relación al número de efectivos enviados a estas misiones, sino también en la variedad de países y conflictos en los que se involucró la Argentina.

Cuadro Nº 5. Participación de Argentina en Operaciones de Paz de Naciones Unidas. Evolución del número de efectivos y cantidad de misiones

| | 1958 | 1960-1966 | 1967-1989 | 1990-1999 |
|-----------------------------|------|-----------|-----------|-----------|
| Número de efectivos | 4 | 93 | 125 | 18853 |
| Cantidad de misiones | 1 | 1 | 3 | 24 |

Fuente: Libro Blanco de la Defensa (2010) y Diamint (2014)

Como explica Llenderozas (2007), el gobierno argentino consideraba que la participación en estas misiones constituía un apoyo efectivo al multilateralismo y un compromiso con la seguridad global, representada en el accionar de Naciones Unidas¹¹³. Sumado a lo anterior,

¹¹³ Las operaciones de paz no sólo simbolizaban el involucramiento argentino con la seguridad global. También se las concebía dentro del paradigma jurídico que relativizaba las soberanías nacionales en nombre de valores supremos, como la democracia o los derechos humanos. En el discurso inaugural de un seminario sobre OMP, organizado en 1997, el presidente Menem manifestaba: la realidad de los conflictos actuales “ha modificado el orden de valores. Principios otrora sagrados, como el de la no injerencia, por ejemplo, han quedado relativizados frente a la priorización del Derecho Internacional Humanitario. No podemos, en nombre del irrestricto respeto por las fronteras, permitir alegremente que el hombre sea lobo del hombre” (Menem, 1997: 14).

participar en este tipo de operaciones prestigiaba la política exterior e incidía en su política de defensa, en particular sobre el instrumento militar.

Respecto de este último aspecto, las OMP fueron utilizadas por el gobierno menemista con una herramienta para profesionalizar a las fuerzas y “sacarlas” del ámbito interno, lo cual reforzaba el control civil sobre ellas¹¹⁴. Asimismo, otorgarles un rol internacional resultaba una buena moneda de cambio frente a las restricciones presupuestarias y la negativa a expandir sus funciones, como podía ser la lucha contra el narcotráfico. Para los uniformados, en cambio, las OMP fueron visualizadas como una forma de recuperar su reputación, de llenar el vacío funcional que supuso el fin de la Doctrina de Seguridad Nacional y la desactivación de las hipótesis de conflicto. Y, algo no menor, para mantener cierta viabilidad económica dentro del proceso de recortes del gasto público.

En línea con lo anterior, la adopción del perfil no conflictivo suponía también una activa política de no proliferación en el campo nuclear, misilístico y en el de armas químicas y biológicas. Así, durante los primeros años de los noventa Argentina implementó –en los planos regional, hemisférico y global– una adscripción compulsiva a los regímenes internacionales de no proliferación. Un caso emblemático de la nueva política estuvo en la desactivación del misil Cóndor II y el ingreso al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR, por sus siglas en inglés) en 1994¹¹⁵.

Retomando la mención anterior a Paradiso y Busso, sobre el tema del Cóndor II hay voces encontradas en torno a las exigencias por parte de Estados Unidos para abandonar el proyecto y las sobreactuaciones del gobierno argentino. Más allá de los verdaderos alcances de las presiones o las insinuaciones estadounidenses¹¹⁶, lo cierto es que el misil constituía *per se* un problema para un gobierno que buscaba desmilitarizar la política exterior. Al

¹¹⁴ Como parte de la profesionalización y la internacionalización se creó, en 1995, el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ).

¹¹⁵ Al respecto, el vicescanciller Andrés Cisneros expresaba: “La incorporación al MTCR forma parte de los profundos cambios que la Argentina ha realizado en la reforma de su estructura económica, en la consolidación del sistema democrático, en sus relaciones internacionales y también en el de nuestra propia visión sobre la seguridad internacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1993).

¹¹⁶ Según cuenta Cavallo, en su primera reunión con el Secretario de Estado, James Baker, el funcionario estadounidense le manifestó “que para que la política exterior argentina fuera creíble” el Cóndor II debía ser desmantelado. Asimismo, el ex canciller y Ministro de Economía también relata que en la primera reunión entre Menem y Bush, este último planteó el tema “prácticamente en los mismos términos que lo había hecho Baker” (Cavallo, 1997: 18 y 21).

mismo tiempo, mantener la inversión en esta iniciativa implicaba un obstáculo para la política de recorte del gasto público. En tercer lugar, seguir con un programa misilístico de características ofensivas generaba suspicacias en los países vecinos –especialmente, en Chile y Brasil– respecto de la voluntad de la Argentina de desactivar las hipótesis de conflicto y promover un equilibrio regional en materia de armamentos.

Además de dar de baja el Cóndor II, el gobierno argentino implementó otras iniciativas relevantes en materia de no proliferación: firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (conocido como Tratado de Tlatelolco) y la Convención sobre Armas Químicas. En el ámbito regional, la administración menemista profundizó la política de cooperación nuclear con Brasil iniciada por Alfonsín que desembocó en la creación de la Agencia Brasileño–Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). En materia de armas químicas y biológicas, Argentina, Brasil y Chile firmaron en 1991 la Declaración conjunta sobre la prohibición completa de las armas químicas y biológicas, conocida como “Compromiso de Mendoza”¹¹⁷.

Esta ratificación compulsiva implicaba un cambio significativo respecto de las posiciones nacionales en las décadas pasadas. Hasta entonces, se consideraba a este tipo de regímenes como discriminatorios y diseñados para favorecer a las potencias militares, en tanto reproducían un *status quo* asimétrico que ponía un techo al desarrollo de los Estados menos desarrollados¹¹⁸.

¹¹⁷ Otras iniciativas argentinas en materia de no proliferación que pueden ser destacadas son: la sanción del Decreto 1291/93, por el cual se estableció la Comisión de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico, generando un régimen de control sobre productos, materiales y equipos de índole nuclear, misilística, química y bacteriológica; el ingreso de la Argentina al denominado “Grupo Australiano”, el cual establece controles en materia de exportaciones de sustancias químicas y biológicas; y la suscripción en 1993 de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenamiento y Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción.

¹¹⁸ Con un toque de humor, el ex Director de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales de la Cancillería, Gustavo Ainchil, explica en una entrevista para esta tesis el cambio de posición frente a este tipo de regímenes: “El paradigma de desarrollo tecnológico nacional era no hacer nada, comprar afuera. Entramos como un acto de fe de adhesión a occidente. Si hubiéramos tenido que entrar a un club de *strippers*, entrábamos alegremente al club de *strippers*. Fue la fe del converso” (Ainchil, 2014).

A. Menem y la cuestión militar: control civil y política exterior

Durante la gestión alfonsinista, la defensa había sido concebida principalmente como una política militar interna, orientada a revertir la autonomía castrense a través de los juicios a los militares de la dictadura. En este sentido, en un contexto de debilidad democrática, las medidas se concentraron en garantizar un mínimo control del instrumento militar (Diamint, 2014). Los resultados, sin embargo, fueron más bien deficitarios: aunque se logró debilitar a los uniformados en algunos aspectos¹¹⁹, los levantamientos carapintadas hicieron que el gobierno radical tuviera que dar marcha atrás con la política de enjuiciamiento, sancionando la Ley de Punto Final (1986) y la Ley de Obediencia Debida (1987). En este marco de conflicto doméstico permanente, la dimensión internacional de la defensa quedó rezagada o, en todo, caso delegada a los militares. La llegada de Menem, sin embargo, supuso una modificación del escenario. Las medidas en materia de seguridad internacional explicadas más arriba son un buen ejemplo de ello.

Ahora bien, un aspecto central que favoreció la articulación entre política de defensa y política exterior fue el alto grado de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil que alcanzó el gobierno menemista (Sain, 1999). En efecto, si bien el proceso de transición a la democracia por colapso¹²⁰ y algunas de las políticas de Alfonsín allanaron el camino para la erosión del poder de los militares en la política nacional, el punto de inflexión en las relaciones cívico-militares argentinas desde la recuperación democrática se dio con la desactivación del último levantamiento carapintada, en diciembre de 1990¹²¹. De esta forma, se clausuraba definitivamente el ciclo de intervenciones militares en la política

¹¹⁹ Por caso, se puede mencionar: la resolución de los diferendos limítrofes con Chile y el proceso de cooperación con Brasil –que sirvieron para “desmilitarizar” la política regional-, la sanción de la Ley de Defensa y el fortalecimiento del rol del Ministerio de Defensa (Battaglini, 2013).

¹²⁰ El colapso conduce a un tipo de transición en la cual, aunque no dejen de existir negociaciones con la oposición, los gobernantes autoritarios no logran controlar la agenda de los temas de la negociación ni los resultados de ésta. Los principales sostenedores del régimen autoritario, incluyendo las fuerzas armadas, sufren un desprestigio agudo y generalizado. Esto conduce a un grado relativamente alto de desmilitarización en el nuevo gobierno democrático, en el sentido de que las fuerzas armadas ocupan pocos espacios institucionales y no se les reconocen atribuciones para decidir ni vetar políticas, salvo las referentes en concreto a las propias fuerzas (O’Donnell, 1989).

¹²¹ Según el ex jefe del ejército, Gral. Martín Balza: “la rendición incondicional de los sublevados significó un punto de inflexión en la historia política del país [...] En el seno del ejército, se terminaba con los protagonismos individuales, las internas y se insertaba a la fuerza en el camino de la subordinación” (Balza, 2001: 199).

abierto en 1930 y desde entonces la subordinación castrense a la conducción civil se volvería una constante (Soprano, 2016)¹²².

Desde luego, la búsqueda de una solución definitiva a la “cuestión militar” respondía a una necesidad del gobierno de afianzar su autoridad en el plano interno y resolver una de las problemáticas que habían jaqueado al gobierno radical. A diferencia de este último, “Menem no tenía contemplaciones a los planteos corporativos [...] colocaba a las Fuerzas Armadas al mismo nivel que otras instituciones del Estado, sin reconocer sus prerrogativas” (Diamint, 2014: 164-165). Cuando tuvo que perseguir y reducir al sector intervencionista, lo hizo; y en cuanto tuvo que negociar la lealtad de las cúpulas a cambio de “cerrar el pasado”, no dudó en apelar al pragmatismo (Canelo, 2011). Los indultos de 1989 y 1990 a los altos mandos militares condenados por el terrorismo de Estado son un claro ejemplo de ello.

Pero, al mismo tiempo, subordinar a los uniformados respondía a las necesidades de la política económica y la política exterior. Por un lado, Menem quería que los militares costaran lo menos posible y que el coste de mantener las Fuerzas Armadas no incidiera en el racionamiento del Estado. De igual forma, “civilizar” a los militares era otra de las preocupaciones centrales de la administración nacional, dado que cualquier intento de apertura del país, de atracción de inversiones y de vinculación con las naciones tenía como condición previa la paz interna (Diamint, 2003; 2014). En un mismo sentido, DerGhougassian (2011) explica que la reformulación del rol de los militares en la política exterior respondió más a la lógica de “normalizar” la imagen del país en el mundo para aumentar la confianza de los organismos financieros internacionales y de potenciales inversores, que a una lógica inherente a la función propia de defensa.

La nueva correlación de fuerzas se vio plasmada en un reforzamiento del “consenso básico” que procuraba circunscribir a las Fuerzas Armadas dentro de un esquema de subordinación a las autoridades civiles. En este marco, los militares dejaron de ser vistos como una

¹²² Siguiendo a Rut Diamint, definimos el control civil de las Fuerzas Armadas como “el proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responda a una decisión de las autoridades civiles. Esto implica la existencia de una verdadera política militar, es decir, que el gobierno decida sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos del aparato militar, de acuerdo con los valores democráticos y las creencias básicas de la sociedad, lo que supone aceptar las reglas de juego fijadas por ella” (Diamint, 2008: 96)

amenaza al orden institucional y, si bien mantendrían un margen de autonomía institucional¹²³, perdieron su carácter de actor con capacidad de veto sobre el diseño de las políticas públicas. Entre ellas, la relativa a la seguridad internacional¹²⁴. Reducido el poder de la institución castrense, el Poder Ejecutivo –especialmente la Cancillería– asumió la preeminencia en la conducción de los asuntos de seguridad internacional (Diamint, 2014).

El caso del Cóndor II constituye un buen ejemplo de la preeminencia de las autoridades políticas y civiles frente al estamento militar a la hora de diseñar la política de defensa y su relación con la policía exterior. Como ya se dijo, el proyecto misilístico resultaba un escollo para el renovado perfil no conflictivo que pretendía dársele al país. Sin embargo, como explica Anabella Busso (1999), un sector de las fuerzas y del Ministerio de Defensa ofrecía resistencias a la desactivación. En este marco, Cavallo y Di Tella privilegiaron la política económica y el modelo de política exterior sobre los requerimientos tecnológicos que argumentaban las Fuerzas Armadas y constituyeron una dupla que se enfrentó a Defensa y los militares de manera exitosa¹²⁵.

B. Neoliberalismo y defensa: el ocaso del complejo militar industrial argentino

Otro aspecto de la política de defensa en el que se hizo sentir el modelo neoliberal y el nuevo perfil externo del gobierno tuvo que ver con el rol del Estado en la política industrial militar. Según Cavallo: “la producción para la defensa [...] era una mala idea, no sólo porque era incapaz de contribuir a la reactivación económica del país, sino porque resultaba inadecuada para el nuevo marco internacional” (Cavallo, 1997: 31). De esta forma, quedaba

¹²³ Según establece el politólogo brasileño Samuel Alves Soares, es posible distinguir dos tipos distintos de autonomía militar. La primera es una autonomía política, por la que los militares poseen la capacidad de definir intereses, tomar iniciativas políticas relevantes y, en un caso extremo, asumir el propio control del aparato estatal. La segunda es la autonomía institucional, que comprende una capacidad de incidir sobre las políticas de su área, sin sobrepasar su campo de acción delimitado (Alves Soares, 2006).

¹²⁴ Al respecto, autores como Diamint (2008); Sain (2010) y Battaglino (2013) definen a esta dinámica de interacción político-militar como “subordinación con autonomía militar”. Otros, como Canelo (2007), van a hablar de “subordinación condicionada”.

¹²⁵ Resulta interesante comparar este activo protagonismo que asumió la Cancillería durante el gobierno de Menem con la actitud de la diplomacia en la gestión radical. Al respecto, Dante Caputo señala que durante su gestión “la Cancillería estaba muy poco informada de lo que estaba pasando con el Cóndor [...] Era un tema muy manejado dentro de la Fuerza Aérea” (Caputo en Blinder, 2014: 116).

claro que para el ex canciller y Ministro de Economía, producir armas era ineficiente económicamente y no contribuía a la imagen de país “confiable”.

A partir de este diagnóstico, el campo de la defensa no tuvo exento de las privatizaciones y el achicamiento del aparato estatal. En efecto, como parte del programa de reforma del Estado se sanciona en 1991 la Ley Nº 24.045, declarando “sujetos a privatización” a una cantidad de empresas, sociedades y establecimientos del área del Ministerio de Defensa. Entre ellas, figuraban el Astillero Domecq García, la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), la fábrica de aviones perteneciente a la Fuerza Aérea, conocida como “Área Material Córdoba” y la Fábrica Militar General San Martín. La privatización de la fábrica de aviones se concretó recién en 1995 y el beneficiario sería nada menos que el conglomerado estadounidense Lockheed Martin Aircraft, una de las principales empresas del mundo en materia de aviación militar. En la práctica, el traspaso implicaba reformular el perfil de la política industrial, ya que se pasaba a privilegiar el mantenimiento por sobre la producción, la investigación y el desarrollo. Un año después le tocaría el turno a la empresa Fabricaciones Militares (FM), que mediante el Decreto 517 del año 1996 pasaba de la órbita de Defensa a la de Economía para su inmediata “liquidación y privatización”. Sumado a las empresas, el achicamiento estatal incluyó también una reestructuración de las agregaduras en el exterior y la venta de inmuebles militares y miles de hectáreas pertenecientes al ejército.

En líneas generales, las privatizaciones no contaron con una resistencia significativa por parte del sector castrense. La subordinación imperante, sumada a las compensaciones – formales e informales– vertidas a los altos mandos militares y cierta adaptación al “clima de época” favorecieron el apoyo –o, cuanto menos, la escasa oposición– al desguace del aparato industrial militar¹²⁶. No obstante, ello no implicó que las fuerzas aplacaran todo tipo de demandas frente a la reestructuración de la política militar que pretendía llevar a

¹²⁶ En el marco de una reunión bilateral con Estados Unidos, un funcionario estadounidense le preguntó a Di Tella cuál era el nivel de apoyo de los militares al plan de privatización de empresas de la defensa. Al respecto, el jefe de la diplomacia argentina respondió: “hay total apoyo. Son conscientes que las Fuerzas Armadas necesitan una total reestructuración, la que será sustancial” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1991). Por mencionar un ejemplo de ello, en 1997, el jefe de la Armada, almirante Carlos Marrón, manifestaba lo siguiente al anunciar la reestructuración operativa de la fuerza con la desafectación de varias unidades: “debemos asumir con realismo la Armada posible, sin olvidar cuál es la Armada deseable” (FLACSO-Chile -CLADDE, 1997).

cabo el gobierno. En efecto, la cuestión presupuestaria se volvió una constante fuente de controversias entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Defensa (Eissa, 2013). Como se explica en el siguiente capítulo, la cartera castrense y las Fuerzas Armadas consideraban que los recortes y el rezago en la “modernización” del sistema de armas afectaban al equilibrio regional, ya que Argentina se “desarmaba” mientras el resto de los países continuaba adquiriendo medios y capacidades materiales.

C. Un Ministerio de Defensa y una Cancillería defensiva: cooperación y conflicto entre los hacedores de la política de seguridad internacional

Como se dijo en el capítulo anterior, las relaciones entre las agencias burocráticas constituyen uno de los factores domésticos que inciden en el diseño y la implementación de la política exterior. En este sentido, uno de los puntos más destacados del período menemista en materia de seguridad internacional fue el protagonismo que asumió la Cancillería. Especialmente, luego de consolidar la obediencia de las Fuerzas Armadas y del arribo de un núcleo de diplomáticos “globalistas” al Palacio San Martín, en detrimento de los sectores más nacionalistas. En la práctica, esto facilitó la implementación de muchas de las medidas mencionadas hasta aquí.

No obstante, como cualquier política pública, la política de seguridad internacional no estuvo exenta de tensiones y direccionamientos cruzados. En el seno de la diplomacia primaba la percepción de que las autoridades civiles de Defensa eran demasiado permeables a las demandas de las fuerzas, lo cual podía atentar contra la “desmilitarización” de la política exterior. Al respecto, Rut Diamint explica:

Desde el retorno a la democracia, el Ministerio de Defensa ha estado dirigido por líderes civiles, pero en las estructuras de dirección ha sido habitual encontrar a militares retirados. La lealtad de estos funcionarios es primariamente con su arma, en segundo lugar con las Fuerzas Armadas y en tercer lugar con el gobierno civil (Diamint, 2001: 50)¹²⁷.

¹²⁷ Cabe destacar que la existencia de parcelas de autonomía no era necesariamente una característica propia de los uniformados. De hecho, varios de los diplomáticos entrevistados para esta tesis manifestaron –como una virtud– que no recibían demasiadas instrucciones por parte de las autoridades políticas, lo cual les otorgaba un amplio margen de maniobra para implementar las políticas que consideraban más apropiadas.

Esta permeabilidad frente a los uniformados hacía que, muchas veces, fueran los propios Ministros de Defensa o los Secretarios de Estado de esa cartera quienes terminaban expresando sus reparos frente a la reestructuración del aparato militar. Quienes manifestaban que el país se desarmaba si no se modernizaba el sistema de armas o, mismo, que había que borrar las fronteras entre seguridad interior y defensa nacional e involucrar a los militares en la lucha contra las nuevas amenazas.

Esta realidad suscitó un doble accionar por parte de la Cancillería: por un lado, se promovió un activo rol de la diplomacia a la hora de comandar y acaparar el liderazgo en las políticas de seguridad internacional, tratando de minimizar la autonomía del Ministerio de Defensa en este tipo de cuestiones. Como parte de esta estrategia, la cartera diplomática intentaría monopolizar o, cuanto menos, asumir el rol principal en todo foro e instancia internacional, hemisférica y subregional en materia de defensa. También promovería la realización de reuniones regulares entre funcionarios de ambos ministerios y el establecimiento de grupos de trabajo conjunto para tratar temas específicos de la agenda de seguridad internacional. Ahora bien, por otro lado, dentro de la Cancillería también prevaleció una actitud defensiva cuando era la cartera castrense la que asumía un rol activo, proponiendo y llevando adelante iniciativas en materia de seguridad internacional y regional. Como se verá más adelante, este aspecto va a tener sus implicancias sobre los alcances y límites de las propuestas orientadas a institucionalizar un mecanismo regional de defensa.

CAPÍTULO 3

Entre la OEA y el Mercosur: Argentina y la seguridad regional en la post Guerra Fría

El objetivo de este capítulo es analizar la política del Estado argentino en materia de seguridad en el ámbito hemisférico y subregional durante la década de 1990. Sin embargo, antes de profundizar sobre ello creemos necesario establecer, a modo de introducción, una serie de lineamientos y presupuestos generales que guiaron la política regional de la Argentina en la etapa neoliberal. Algunos de ellos se aplicaron exclusivamente al espacio interamericano, otros fueron pensados para el ámbito subregional y la mayoría fueron compartidos. En este sentido, si tuviéramos que enunciar las principales ideas-fuerza de la política de seguridad regional de la Argentina, sintetizaríamos las siguientes: seguridad cooperativa; medidas de fomento de la confianza; no proliferación y desactivación de las hipótesis de conflicto.

Dicho esto, lo primero que debe remarcarse es que desde los comienzos de la década el gobierno argentino se propuso implementar una política de seguridad regional amoldada a la política externa y de seguridad internacional. Una de las consecuencias más visibles de esta estrategia pasaba por concebir a la seguridad regional y la seguridad hemisférica como dos caras de la misma moneda, articuladas y entrelazadas bajo la noción de seguridad cooperativa. Al igual que la integración económica regional era pensada como un estadio hacia la conformación de una gran área económica de Alaska a Tierra del Fuego, las iniciativas bilaterales o subregionales de seguridad fueron pensadas tomando como referencia el amplio “paraguas” hemisférico. Así, para el gobierno de Menem el espacio sudamericano, latinoamericano o conosureño eran, en materia de seguridad, visualizados como un engranaje, como una instancia complementaria del espacio continental que representaba la OEA¹²⁸. Según expresaba un documento de la Cancillería de 1993,

¹²⁸ Uno de los aspectos más llamativos del trabajo de campo realizado para esta tesis es que en la terminología de aquellos años la referencia a lo “regional” se realizaba casi siempre en relación directa a lo “hemisférico”. De esta forma, es común encontrar en los diarios, documentos oficiales, entrevistas, declaraciones y, también, en muchas publicaciones académicas de la época una asimilación entre seguridad regional y seguridad hemisférica. En todo caso, el término diferenciador pasaba a ser el “subregional”, dando a entender que por entonces la idea de región se circunscribía fundamentalmente al continente.

“Argentina considera que los procesos bilaterales, subregionales y multilaterales no son excluyentes y todos pueden colaborar para el logro de un equilibrio estable en la región” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1993c).

Esta asimilación de lo regional a lo hemisférico reviste particular importancia, en tanto actuaría como marco de referencia desde el cual Argentina se va a involucrar en el proceso de renovación del sistema interamericano de defensa y en la cooperación en el espacio subregional. Ya sea a la hora de proponer iniciativas bilaterales o en la articulación de un sistema de defensa en el Cono Sur, el gobierno argentino concatenaba estas iniciativas a la seguridad hemisférica, y viceversa. En palabras del entonces Director de Seguridad Internacional de la Cancillería, Enrique de la Torre: “estamos complementándonos en un enfoque global de Naciones Unidas, hemisférico en la OEA y subregional, pero no en enfoques antagónicos [...] Lo que vemos de la relación en el Mercosur se tiene que dar dentro de un marco conceptual que es la ‘seguridad hemisférica’” (De la Torre, 1993).

No obstante, la concatenación entre seguridad regional y seguridad hemisférica no sería un tema exento de tensiones al interior del gobierno argentino. En efecto, puede decirse que Presidencia y Cancillería estaban más convencidos de esta idea, mientras que en el Ministerio de Defensa se expresaban ciertos reparos. En 1993, el Subsecretario de Política y Estrategia de esa cartera, Virgilio Beltrán, dejaba en claro la existencia de estas discrepancias, haciendo foco implícitamente en las presiones por parte de Estados Unidos:

También hay que tener en cuenta lo que se llaman las tendencias hemisféricas. Hay fuertes tendencias políticas, diplomáticas y de pensamiento que influyen al tratar de imponer conceptualizaciones del tipo hemisféricas. Es decir, un grado de coordinación de todos los países que –de alguna forma– se contraponen a la idea de un área de seguridad regional que se corresponda, que sea paralela, que sea consecuencia de un acuerdo regional como en el Mercosur (CARI/Fundación Konrad Adenauer, 1993: 99).

Sumado a lo anterior, la concepción ampliada de la cooperación regional va a estar dinamizada por la adopción del modelo de seguridad cooperativa en tanto principio rector de la política de seguridad internacional¹²⁹. Existen innumerables indicadores de ello. Por

¹²⁹ Existen innumerables indicadores que denotan cómo la noción de seguridad cooperativa se transformó en uno de los pilares de la política de seguridad regional argentina a comienzos de los noventa. Por mencionar un ejemplo, en 1993 la Cancillería dejaba asentado que “Argentina defiende el término ‘seguridad cooperativa’ y que este criterio es impulsado con Canadá y EEUU, con medidas de fomento de la confianza, favoreciendo el control de armamentos, la transparencia y el equilibrio (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto,

mencionar un ejemplo, la Cancillería manifestaba en 1993 que la nueva realidad de la región –caracterizada por la expansión de la democracia, la integración económica y la cooperación- exigía revisar y cambiar el enfoque de la seguridad. En este marco, la política de defensa debía acoplarse “al fortalecimiento de la democracia y la apertura económica” y el desarrollo del concepto de seguridad cooperativa resultaba “coherente con un sistema político democrático, evitando la recurrencia a actitudes militares del pasado”. Esto, a su vez, “exigía un replanteo en las concepciones de seguridad nacionales, bilaterales, subregionales, hemisféricas y globales” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1993b). El entonces Subsecretario de Política Exterior en la Cancillería, Rogelio Pfirter, ampliaba esta idea, al sostener: “estamos convencidos de que la seguridad cooperativa crearía condiciones de mayor estabilidad regional, pues no sólo desalentaría los conflictos sino que fortalecería la democracia”. En este sentido, el nuevo concepto de seguridad regional debe “privilegiar la disuasión, la cooperación, el equilibrio y la transparencia” (Pfirter, 1993). En un tono similar se pronunciaba el Jefe del Ejército, Gral. Martín Balza:

Sostenemos nuestra convicción de que el continente americano, pese a las amenazas que hoy lo afectan, se encuentra en una oportunidad histórica para consolidar un sistema hemisférico en el que la confianza, el conocimiento mutuo, la capacidad de interacción de las Fuerzas Armadas y la defensa de intereses comunes sean su esencia. Este sistema debe ser el resultado del aporte cooperativo de todos los Estados del hemisferio (Balza, 1993).

Las declaraciones de Balza reflejaban dos cuestiones que merecen ser destacadas: que los militares apoyaban –o, al menos, no rechazaban- la agenda de seguridad cooperativa; y que el ámbito interamericano era considerado, en definitiva, como el espacio ordenador de las relaciones de cooperación con los países de la región. De hecho, el artículo escrito por Balza se titula “La Seguridad Regional” y todas las referencias “regionales” se direccionan al sistema interamericano.

1994a). En otro documento elaborado para la visita del Secretario de Defensa de Estados Unidos en 1994, la Cancillería expresaba que “son los principios de seguridad cooperativa (prevención, transparencia, fomento de la confianza mutua) los que constituyen los lineamientos básicos de la política argentina en materia de seguridad, tal como lo expresara el presidente Menem ante la Conferencia de Desarme y se reiterara ante los distintos foros en donde se aborda la temática de la seguridad” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1994c).

En este escenario, disminuir las percepciones de amenaza con los países vecinos se transformaba en una condición fundamental para que el esquema de seguridad cooperativa tuviera sentido. El proceso de acercamiento político, económico y militar con los Estados históricamente rivales sobre los cuales Argentina siempre diseñó su política de defensa – Chile y Brasil, especialmente- ya se había iniciado durante el gobierno de Alfonsín. No obstante, la gestión menemista colocó a la desactivación de las hipótesis de conflicto como un asunto prioritario de la agenda externa¹³⁰. El Embajador argentino ante la OEA a principios de los noventa, Hernán Patiño Mayer, dejaba en claro de qué forma la ausencia de estas hipótesis actuaba como la variable dinamizadora de la cooperación: “En el plano metodológico, la construcción de un sistema de seguridad cooperativa requiere como condición la eliminación de toda hipótesis de confrontación intrarregional” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1994b).

Sumado a lo anterior, otro de los pilares fundamentales de la política de seguridad regional de la Argentina en la década de 1990 pasará por la adscripción, internalización y promoción de las políticas de desarme y no proliferación nuclear, misilística, química, etc. fomentadas, sobre todo, por Estados Unidos tras el fin de la Guerra Fría. Con este criterio, el gobierno argentino profundiza, como se mencionó en el capítulo anterior, los acuerdos nucleares con Brasil iniciados por la gestión alfonsinista, ratifica el Tratado de Tlatelolco, impulsa la firma del “Compromiso de Mendoza” y cancela el “Cóndor II”. Respecto de este último caso, si bien el misil era un tema que preocupaba mucho más a potencias como Estados Unidos o el Reino Unido, la desactivación del proyecto tenía un sentido regional, en base a que contribuía a eliminar las relaciones de competencia con Brasil y desconfianza con Chile, además de que representaba un gesto de coherencia con la proclama argentina de lograr un “equilibrio militar regional”.

¹³⁰ A lo largo de la gestión alfonsinista, el tema de las hipótesis de conflicto regionales constituyó un asunto cargado de contradicciones, incluso en el más alto nivel político. Según explica Sergio Eissa, al mismo tiempo que el gobierno radical impulsaba un acercamiento con Brasil y Chile, el presidente firmaba, en 1985, una Directiva de Estratégica Militar de Emergencia (DEMIL 1985) en la que se afirmaba que los procesos de integración latinoamericana eran sólo voluntaristas y, por lo tanto, las hipótesis de conflicto con algunos países de la región seguían vigentes (Eissa, 2013: 235). Como se verá más adelante, las idas y vueltas respecto de la desactivación de las hipótesis de conflicto también van a estar presentes durante la etapa menemista.

Para la Argentina de los años de la post Guerra Fría y las reformas de mercado, la incorporación de los parámetros de la seguridad cooperativa, el abandono de las hipótesis de conflicto y la implementación de políticas de no proliferación se adaptaban perfectamente a los objetivos de una política exterior que buscaba “desmilitarizar” las relaciones con los países de la región y mostrarse como un país confiable frente a las potencias y los actores económicos internacionales. Sobre todo, con Estados Unidos. De hecho, puede decirse que el modelo de seguridad cooperativa era promovido e impulsado por Washington como pauta a seguir por los países de la región¹³¹. En este marco, las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad comenzaron a poblar las agendas de cooperación hemisféricas, regionales y bilaterales. En el caso argentino, el impulso a estas medidas se tradujo en un incremento de los ejercicios combinados con los países de la región y en establecimiento de mecanismos bilaterales de cooperación entre los Ministerios de Defensa y las Cancillerías¹³². Pero, lo que es más importante, la búsqueda de un clima cooperativo llevaría a contemplar la creación de nuevos mecanismos continentales y subregionales que dieran un marco previsible e institucionalizado a las relaciones interestatales en materia de defensa y seguridad.

De igual forma, el énfasis en la prevención y la administración conjunta de los conflictos también ayudaría a construir un entorno de seguridad basado en el equilibrio militar que, en última instancia, permitiera achicar en tamaño y presupuesto al sistema de defensa argentino. Dicho de otra forma, la seguridad cooperativa facilitaba “regionalizar” la política de defensa y con ello se volvía menos necesario un presupuesto militar que contemplara onerosas capacidades defensivas. Mucho menos, capacidades ofensivas. De esta forma, no sólo se lograba comprometer a las Fuerzas Armadas con las políticas neoliberales de racionalización del Estado y con los objetivos fundamentales de la política exterior sino que, además, servía para mostrar a la Argentina como un actor proclive a la cooperación y al multilateralismo.

¹³¹ En 1992, poco tiempo antes de asumir como Secretario de Defensa de los Estados Unidos, William Perry escribió, conjuntamente con Ashton Carter y John Steinbruner, un libro titulado “A New Concept of Cooperative Security”, en el que se resaltaba la necesidad de adoptar este modelo de seguridad en función del nuevo escenario internacional (Carter, Perry, & Steinbruner, 2010).

¹³² A lo largo de la década se institucionalizaron mecanismos bilaterales en materia de defensa con Estados Unidos (1993), Reino Unido (1993), Canadá (1995), Chile (1995), Bolivia (1996), Brasil (1997), y Paraguay (1997).

1. Argentina y la renovación del sistema interamericano de defensa

La caída del muro de Berlín generó un escenario de muchas incertidumbres, pero también de incipientes expectativas y promesas de renovación. En materia de seguridad regional, los primeros años de la década de 1990 van a estar marcados por un período introspectivo orientado a repensar la naturaleza y los objetivos de las instituciones hemisféricas. En los tiempos de la bipolaridad, el denominado sistema interamericano de defensa (Connell-Smith, 1966) había sido diseñado casi sin cuestionamientos para la construcción de un marco de seguridad cuyos objetivos serían frenar la expansión del comunismo y encauzar el intervencionismo estadounidense¹³³. De esta forma, la competencia y la lógica de la Guerra Fría impregnaron las relaciones hemisféricas durante más de cuatro décadas (Diamint, 1999; Herz, 2008).

Con la caída del bloque soviético comenzaron a surgir en la región voces que expresaban la necesidad de redefinir los mecanismos interamericanos de defensa y seguridad, en la medida que los consideraban como ineficaces frente a los cambios operados en el sistema internacional (Cope, 1998; Cabañas & Castañeda, 2006; Pagliari, 2006). En particular, la desaparición de la amenaza comunista hizo entrar en crisis el concepto de seguridad colectiva. Surgió, en cambio, un énfasis por las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, las políticas de no proliferación y de seguridad cooperativa como los pilares ordenadores de la seguridad regional (Griffith, 1998).

El Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano de 1991 dio el puntapié inicial al debate para actualizar las instituciones interamericanas de seguridad, instando a los países del continente “a iniciar un proceso de reflexión sobre la seguridad hemisférica y sus principales instancias a la luz de las nuevas circunstancias mundiales y regionales” (Organización de los Estados Americanos, 1991b). A partir de allí se fueron concretando diversos acuerdos y resoluciones orientados a discutir, actualizar y establecer los lineamientos sobre el rumbo de las instancias hemisféricas de defensa. En

¹³³ Sin entrar en un análisis detallado, cabe destacar que, aunque menores, existieron cuestionamientos por parte de los países latinoamericanos a los contenidos que Estados Unidos pretendía darle al sistema interamericano. Esto se vio especialmente entre las décadas de 1940 y 1960. Alentados por iniciativas como el Plan Marshall o la Alianza para el Progreso, los países latinoamericanos buscaron articular el orden interamericano sobre agendas de cooperación económica, mientras que Estados Unidos le daba prioridad a los temas de seguridad.

este marco, además, sería común encontrar que las cuestiones de seguridad fueran enlazadas con otras agendas, como las desregulación y apertura económica o las de integración regional¹³⁴.

Otro aspecto importante del escenario interamericano de seguridad pasaría por los renovados impulsos por expandir el concepto de seguridad a través de la incorporación de las denominadas “nuevas amenazas” en las agendas nacionales, regionales y hemisféricas de seguridad. Durante la Guerra Fría los problemas de seguridad internacional habían estado vinculados fundamentalmente a las cuestiones estratégico-militares. Sin embargo, una vez terminada la era bipolar, la política hemisférica de los Estados Unidos en materia de seguridad se concentró en colocar a las nuevas amenazas –especialmente, al narcotráfico– como la principal preocupación de la agenda de seguridad en la región¹³⁵. Uno de los resultados más significativos de esta estrategia fue que Washington comenzó a presionar a los países latinoamericanos para que borrarán las fronteras entre seguridad interior y seguridad exterior, involucrando a las Fuerzas Armadas en tareas policiales (Tokatlian, 2008). En este escenario, ya sea por la creciente presión ejercida por Estados Unidos, por la incapacidad del resto de los estratos de la administración pública (fuerzas de seguridad, órganos de desarrollo social o de salud), o por una combinación de ambas, la preocupación en torno a la seguridad de una parte importante de los países de la región pasó a centrarse en un conjunto de problemáticas de carácter transnacional y no estatal, como el narcotráfico,

¹³⁴ Por caso, la resolución de la Asamblea General de la OEA 1179 de 1992 –titulada “Cooperación para la seguridad y el desarrollo hemisféricos. Contribuciones regionales a la seguridad global”– destaca: “los extraordinarios esfuerzos realizados por los Estados miembros hacia el ajuste estructural de sus economías con vistas a contribuir a una mayor expansión de la economía regional y mundial, especialmente por la adopción de medidas de liberación del comercio y la inversión, políticas fiscales y monetarias más austeras y la desreglamentación”, al mismo tiempo que resuelve “respaldar los procesos de integración en el Hemisferio” (Organización de los Estados Americanos, 1992).

¹³⁵ A rigor de verdad, como explica Montenegro, ya desde la segunda parte de los ochenta se venía produciendo la emergencia de una nueva agenda de seguridad que incluía cuestiones extramilitares, como las problemáticas vinculadas a las inmigraciones, el tráfico de drogas y la degradación del medio ambiente (Montenegro, 2003: 92). En esto tuvo mucho que ver, una vez más, el accionar norteamericano: en 1986, el entonces presidente norteamericano, Ronald Reagan, anunciaba que las drogas constituían una amenaza para la seguridad nacional. Tres años más tarde, George H. W. Bush lanzaba la “Iniciativa Andina” –un paquete de ayuda económica mayormente canalizada a las fuerzas de seguridad de Colombia, Perú y Bolivia– como parte de su estrategia regional de lucha contra el narcotráfico (Youngers & Rosin, 2005). A partir de la década de 1990, la securitización del problema de las drogas se incrementó y ello se empezó a ver reflejado en diversos documentos del gobierno norteamericano. El *Bottom-Up Review* del Departamento de Defensa (1993); la Estrategia de Seguridad Nacional de 1996; la Estrategia Nacional de Control de Drogas o el *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*, también de 1996, fueron algunos de ellos.

el terrorismo o el crimen organizado. Esto incluyó, además, un debate a nivel doméstico y regional respecto de si era necesario involucrar o no a las Fuerzas Armadas para combatir este tipo de problemáticas.

En el caso argentino, el tema de las nuevas amenazas como parte del ámbito de la política defensa tuvo un tratamiento ambivalente durante el menemismo (Canelo, 2007; Diamint, 2014; Eissa, 2013; Saín, 2001). La mayoría de las manifestaciones de los funcionarios, militares y diplomáticos estuvieron plagadas de contradicciones, marchas y contra marchas. Hubo quienes se manifestaron a favor de borrar la seguridad interior de la defensa nacional, mientras que otros argumentaron su inconveniencia¹³⁶. En algunos casos, se apelaba a una suerte de solución intermedia: intensificar las tareas de inteligencia y apoyo logístico contra el narcotráfico por parte de las Fuerzas Armadas. Esto implicaba que no se tuviera que modificar el marco legal, sino hacer una interpretación más “flexible”¹³⁷. Las motivaciones en los distintos actores tampoco tuvieron un único sentido. Por caso, en lo más alto de las autoridades políticas pesaba más congraciarse con Estados Unidos, lo cual llevaba en algunas ocasiones a una sobreactuación¹³⁸. En los militares que estaban a favor, en cambio, si bien la posición de los Estados Unidos ejercía su influencia, pesaban más otros motivos, como recuperar cierta incidencia en la agenda pública, redefinir sus misiones en un

¹³⁶ Por caso, en noviembre de 1989, el entonces Jefe del Ejército, Gral. Cáceres, sostenía que era necesaria la intervención del ejército en la lucha contra el narcotráfico (Clarín, 1989). No obstante, en mayo de 1990, su sucesor, Gral. Martín Bonnet, expresaba que “combatir al narcotráfico no era prioridad para el ejército”. Unos años más tarde, quien también fuera jefe de esa fuerza, Martín Balza, publicaba una memoria institucional en la que se establecía como objetivo del ejército: “prestar apoyo logístico en la lucha contra el narcoterrorismo” (Estado Mayor General del Ejército, 1999). Desde el Ministerio de Defensa también se oían voces disonantes: en agosto de 1991, el Ministro de Defensa, Erman González, le manifestaba al Subsecretario para Asuntos Internacionales de Narcóticos de los Estados Unidos, Melvyn Levitzky, que “la lucha antidroga es tarea que recae sobre las fuerzas de seguridad y policiales” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1991c). En junio de 1992, no obstante, el Secretario de Asuntos Militares, Juan Antonio Ferreira Pinho, señalaba en una reunión en Washington con funcionarios norteamericanos: “el gobierno argentino está reestructurando sus Fuerzas Armadas y ha asignado roles no tradicionales [...] como la lucha contra narcosubversión” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1992a).

¹³⁷ El marco normativo de la Argentina contemplaba la posibilidad de estas acciones, pero de manera subsidiaria y en marcos de excepcionalidad.

¹³⁸ Dos ejemplos concretos de ello fueron cuando Menem, en diciembre de 1996, le ofreció a Clinton colaboración militar para combatir el narcotráfico (Clarín, 1996) y cuando el Ministro del Interior, Carlos Corach, comenzó a hablar de que en la Triple Frontera se habían detectado personas vinculadas al terrorismo y a grupos fundamentalistas (Clarín, 1997).

contexto de desactivación de las hipótesis de conflicto o conseguir mayor presupuesto¹³⁹. Aun así, pese a las distintas manifestaciones favorables al involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas, la posición que terminó prevaleciendo fue más bien la de mantener el “consenso básico” que separaba defensa nacional y seguridad interior.

Ahora bien, más allá de que en aquel momento se logró cierto consenso para la renovación de las instituciones interamericanas de seguridad, las posturas de los países de la región no fueron homogéneas: estuvieron, más bien, atravesadas por un sin número de tensiones y divergencias. La histórica preeminencia que tuvo Estados Unidos en materia de diseños y contenidos de la seguridad hemisférica (Hirst, 1995; Desch, 1998; Benítez Manaut, 2006; Pagliari, 2006; Morgenfeld, 2010) llevaría a los países latinoamericanos a concebir a los órganos hemisféricos como ámbitos permeados mayoritariamente por los intereses de Washington. Pero esta percepción no sería unívocamente negativa: ya sea por tener genuinas expectativas de poder conformar una arquitectura de gobernanza regional con relativa horizontalidad o por una estrategia de plegamiento a los intereses norteamericanos, algunos países de la región adoptarían posiciones orientadas a renovar y fortalecer los instrumentos interamericanos¹⁴⁰. Otros países, en cambio, adoptaron posiciones más escépticas respecto de los nuevos alcances de la seguridad y se mostraron renuentes a actualizar las instancias continentales¹⁴¹.

¹³⁹ La menor permeabilidad de los uniformados a las presiones norteamericanas en relación a determinados funcionarios políticos quedó en evidencia cuando, en la Conferencia de Ejércitos Americanos de 1995, la delegación nacional se opuso a la misiva de Estados Unidos y otros países para tratar el tema de la “lucha contra el narcoterrorismo”, alegando que no eran una tarea de las Fuerzas Armadas (Clarín, 1995).

¹⁴⁰ Sobre este punto, el Embajador Patiño Mayer hace la siguiente reflexión: “Creíamos que el fin de la Guerra Fría iba a terminar también con los intentos de Estados Unidos de condicionar las políticas de América del Sur y de América Latina. Eso era claramente ingenuo. Como si se fueran a relacionar con nosotros en pie de igualdad. Había que ser muy tonto para creerlo. Yo lo compré, hasta que me di cuenta muy rápidamente que era absolutamente imposible” (Patiño Mayer, 2014).

¹⁴¹ Como señalan Paradiso y Luna Pont (2003), la cohabitación con una gran potencia tiende a provocar en los países más pequeños dos reacciones de sentido contrario: una actitud de resistencia, orientada a poner límites a la discrecionalidad de la potencia; o, por otro lado, acciones destinadas a alinearse junto al poder dominante en procura de ventajas y facilidades de diverso tipo (premios, favores, tolerancias especiales), que supuestamente podrían facilitar su desenvolvimiento o podrían mejorar su posición ante rivalidades subregionales. Esta última reacción se asemeja a lo que Juan Carlos Puig (1980) define como “dependencia nacional” o Félix Peña (1970) como “dependencia consentida”, en el sentido que los grupos que detentan el poder racionalizan la dependencia y se fijan objetivos propios para lograr el máximo beneficio de la relación con la potencia hegemónica.

Con el correr de los años quedaría claro que la agenda político-democrática y las políticas económicas orientadas a la liberalización del comercio y apertura de las economías habían logrado un consenso mucho más sólido que los temas de seguridad. En este caso, el vacío que había dejado la amenaza del comunismo no sería tan fácil de llenar, dando como resultado un macondo de visiones que no se lograban imponer. Así, seguridad cooperativa, seguridad multidimensional, seguridad humana y la clásica seguridad *westfaliana* se cruzaban mutuamente. El único consenso, entonces, era que había que encontrar una nueva noción de seguridad hemisférica.

Con este escenario por delante, el debate sobre qué hacer con los parámetros y fundamentos del sistema interamericano de defensa en la post Guerra Fría se hizo presente en una variedad de foros, instancias y mecanismos; y en cada uno de ellos surgieron múltiples propuestas sobre el curso a adoptar. Algunos de los temas que se pusieron en juego fueron: la creación de organismos nuevos, el producir una expansión del concepto de seguridad incorporando nuevas problemáticas o la disyuntiva de dejar todo como estaba hasta ese momento. Alrededor de cada una de estas medidas habría conflicto, cooperación, consenso, imposición y resistencias.

En el caso particular de la Argentina, la estrecha vinculación con Estados Unidos y el hecho de haber abrazado tempranamente los postulados de la seguridad cooperativa llevaron al gobierno a participar activamente en todo lo que supusiera cooperación regional y renovación de la seguridad hemisférica, apoyando e impulsando acciones orientadas a fortalecer los organismos y entidades interamericanas. En palabras de la propia Cancillería: “nuestro país debe continuar sus esfuerzos en pos del diseño, por consenso, de un nuevo arreglo de seguridad hemisférica, basado en la cooperación, la transparencia, el desarrollo económico y social” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1999). En base a ello, “la Argentina promueve y apoya las acciones emprendidas en el continente con vistas al fortalecimiento y la modernización del sistema de seguridad hemisférica” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1998). En el Ministerio de Defensa también se compartía el objetivo de involucrarse activamente en las discusiones hemisféricas. Según el entonces Subsecretario de Política y Estrategia, Virgilio Beltrán: “Argentina tiene deseos de participar como actor de primera línea en lo

que pueda resultar del reordenamiento del sistema hemisférico interamericano” (CARI/Fundación Konrad Adenauer, 1993: 110).

Desde el punto de vista de la política exterior, la activa participación de la Argentina en el esquema interamericano respondía tanto a una iniciativa para fortalecer el multilateralismo como para lograr un mayor acercamiento a Estados Unidos (Diamint, 2014). De igual forma, si el envío de buques a la Guerra del Golfo o el aumento de la participación en operaciones de paz constituían iniciativas orientadas a involucrarse en los asuntos globales de seguridad, reformular y reactivar la OEA representaba una forma -en este caso, regional- de responder al mismo objetivo¹⁴².

2. Nuevos y viejos instrumentos interamericanos

A. La Comisión de Seguridad Hemisférica

En junio de 1991, con el objetivo de estudiar y formular recomendaciones al Consejo Permanente sobre asuntos de seguridad, los Estados miembros de la OEA acordaron conformar un grupo de trabajo de carácter político-diplomático (Organización de los Estados Americanos, 1991a). Fue una de las primeras iniciativas orientadas a renovar el sistema interamericano. La propuesta inicial provino de Canadá –recién incorporada a la OEA- y fue inmediatamente secundada por otros Estados como Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos y los países caribeños (Llenderozas, 1996). En función de esta recomendación, a solicitud de la Asamblea General se crea en 1992 la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, que sería reemplazada en 1995 por la actual Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), asumiendo el carácter de comisión permanente en el seno de la OEA¹⁴³. Desde sus inicios, Argentina asumió un rol protagónico en el proceso de creación de la CSH, ejerciendo la titularidad del grupo de trabajo y, luego, la presidencia de la Comisión

¹⁴² En 1992, el entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, presentaba en el Consejo de Seguridad de ese organismo un documento titulado “Una agenda para la paz”. Entre otras cosas, Boutros-Ghali destacaba la necesidad de que los mecanismos regionales contribuyeran a la seguridad colectiva de carácter global (Boutros-Ghali, 1992)

¹⁴³ En paralelo a la CSH, también se crearon otras instancias, como la Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE) o la Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) que, desde su propio campo de acción, debían contribuir a la identificación de amenazas y mecanismos para elaborar un nuevo concepto de seguridad hemisférica.

Especial durante sus tres años de duración. Uno de los motivos principales que llevaron al gobierno argentino a encabezar todo el proceso de gestación y desarrollo de la CSH tenía que ver con trasladar los temas militares a una instancia multilateral y civil y, al mismo tiempo, expandir este criterio de relaciones cívico-militares hacia el resto de la región¹⁴⁴.

Además de lo anterior, la CSH aparecía para la Argentina como un espacio para neutralizar a la Junta Interamericana de Defensa, considerada como un emblema de la diplomacia militar y la preeminencia de las Fuerzas Armadas por sobre las autoridades civiles. En este sentido, quien fuera Embajador argentino ante la OEA y primer presidente de la CSH, Hernán Patiño Mayer, afirmaba en una entrevista hecha por el autor:

Mi idea era hacer escala continental, o hemisférica, o como quieras llamarla, el mismo relacionamiento que existe entre las Fuerzas Armadas de un país, y las autoridades políticas. Entonces, que no se hiciera más la diplomacia militar [...] que las instituciones interamericanas dependieran del Consejo Permanente de la OEA, es decir de los embajadores, y que recibieran instrucciones de los embajadores acerca de qué hacer. Por supuesto cuando digo de los embajadores, digo de las autoridades políticas democráticas del Estado (Patiño Mayer, 2014).

Pero el involucramiento de la Argentina con la renovación de las instituciones hemisféricas de seguridad no se agotaría con la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica. Mucho menos, cuando existía un organismo de larga data cuya cultura predominante se caracterizaba por una preeminencia de los efectivos militares y un escaso control por parte de las autoridades políticas.

B. La Junta Interamericana de Defensa

Si bien el origen de la JID se remonta al contexto de la segunda guerra mundial y la entrada de los Estados Unidos y otros países latinoamericanos al conflicto armado¹⁴⁵, durante la

¹⁴⁴ Según explica en una entrevista para esta tesis el ex Director de Seguridad Internacional de la Cancillería, Enrique de la Torre: “la idea con esta Comisión de Seguridad fue ‘vamos a los temas militares’. Ahora incorporemos a todos los militares en el hemisferio. Porque mi gran problema era cómo hacer que los militares golpistas, algunos fascistas, se convirtieran en demócratas. Y tenían que estar con gente que estuviera dentro de un ámbito que de alguna manera los convirtiera en demócratas” (De la Torre, 2016). En un mismo sentido, la especialista en tema de seguridad y ex asesora del Ministerio de Defensa, Rut Diamint, sostiene que por entonces primaba “la preocupación porque no volvieran los golpes militares a América Latina. Y ese fue el motivo de por qué crear una Comisión de Seguridad dentro de la OEA” (Diamint, 2015).

¹⁴⁵ En la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas – celebrada en 1942 tras el ataque japonés contra la base americana de Pearl Harbor- los países del continente acordaron establecer una comisión compuesta de técnicos militares o navales nombrados por cada uno de los

Guerra Fría la Junta se convirtió en una importante institución para la coordinación de políticas de defensa y para el entrenamiento de las Fuerzas Armadas de la región. Especialmente, en lo que hacía a la lucha contra el comunismo (Diamint, 1999). Aun así, a pesar de esta aparente unanimidad, la razón de ser de la JID fue un tema de históricas discusiones entre los Estados de la región, fundamentalmente en lo que refiere a la vinculación entre el órgano militar y la OEA¹⁴⁶.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, al momento que se lanzó el debate sobre la seguridad hemisférica, a comienzos de los noventa, la cuestión de qué hacer con la JID no tardaría en reaparecer en las instancias políticas continentales. En 1992, la Resolución 1181 de la Asamblea General de la OEA encomendaría al Consejo Permanente formular recomendaciones en el sentido de precisar la vinculación jurídico-institucional entre la JID y la OEA. Como resultado de ese pedido, se ofrecieron las siguientes alternativas: a) transformar a la JID en un Organismo Especializado de la OEA en asuntos de defensa y asesoramiento técnico-militar (esto implicaba que la JID mantendría cierta autonomía técnica y administrativa); b) convertir a la JID en una entidad propia de la OEA (lo cual implicaba mayor control por parte de las instancias políticas del órgano continental); c) disolver la Junta y no reemplazarla con nada; d) disolver la Junta y reemplazarla por la Comisión de Seguridad Hemisférica con asesoramiento de las Fuerzas Armadas para temas específicos; e) disolver la Junta y reemplazarla por un Comité de Estado Mayor asesor del Secretario General de la OEA; f) mantenimiento del *status quo* (es decir, mantenimiento de la JID como un organismo de asesoramiento de la OEA, pero sin vinculación formal entre ambas).

También circularía otra alternativa –fogueada por Estados Unidos y algunos países de América Central y el Caribe- que no se reducía a definir la vinculación institucional con la OEA, sino que promovía que la JID excediera el mero asesoramiento y adquiriera capacidades operativas. La crisis en Haití a raíz del golpe de Estado contra el presidente

gobiernos para estudiar y sugerir las medidas adecuadas para la defensa del continente. El resultante de ese acuerdo sería creación de la Junta Interamericana de Defensa.

¹⁴⁶ A partir de la creación de la OEA, en 1948, se suscitaron dos tendencias respecto de la relación con la Junta: una que deseaba su incorporación a la Carta de la OEA sobre una base permanente, como un Consejo de Defensa al mismo nivel que el resto de los Consejos; y la otra totalmente opuesta a la estructuración de la JID dependiendo de la OEA. Finalmente, terminó imperando la primera alternativa (Cargnelutti, 1993).

Aristide resultó la excusa perfecta que encontró el gobierno norteamericano para motorizar su propuesta de “operativizar” la JID¹⁴⁷.

Frente a este panorama, Argentina adoptó una activa posición orientada a reformular la Junta, en la medida que la veía como un órgano valioso para tratar los asuntos de defensa a nivel continental. De hecho, en 1991 se crea un grupo de trabajo destinado a “revisar y revitalizar la JID”, compuesto por representantes de Argentina, Estados Unidos, Brasil, Chile y Uruguay (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1991a). La posición de la Argentina era bastante clara: el organismo militar se tenía que adaptar al nuevo escenario regional y, en línea con el concepto de control civil de las Fuerzas Armadas, subordinarse a las instancias políticas de carácter continental. El ex ministro de defensa, Jorge Domínguez, resumía así la posición argentina frente la reforma de la JID:

La Junta Interamericana de Defensa, continúa siendo un órgano esencial del sistema interamericano. La Junta posee potencialidades ciertas que hacen recomendable su permanencia como foro regional competente, debiéndose actualizar su interrelación la OEA (Dominguez, 1999).

En segundo lugar, para el gobierno argentino la Junta debía tener únicamente funciones de asesoramiento, lo cual difería con la visión norteamericana respecto de la posibilidad de transformar a la JID en una instancia operativa. En palabras de Patiño Mayer:

Nosotros nos negamos permanentemente a que la JID se transformara en una suerte de Estado Mayor militar. Además sabíamos que detrás de eso estaba Estados Unidos y de Estados Unidos no iba a salir nada que significara un condicionamiento a sus propias políticas respecto al Caribe y al resto de América Latina. La JID para nosotros tenía que ser un órgano asesor del Consejo Permanente de la OEA. Y a través del Consejo Permanente, asesor de los gobiernos de la región (Patiño Mayer, 2014).

Asimismo, cabe destacar que tanto la idea de mantener a la Junta como un órgano de asesoramiento, como la iniciativa de vincularla formalmente con la OEA, eran parámetros que, cuanto menos, no generaban resistencia por parte de los militares argentinos. En este

¹⁴⁷ En un cable de ese año redactado por la Embajada ante la OEA, el representante argentino informa que su contraparte estadounidense: “le manifestó preocupación ante actitudes de intransigencia por parte de sectores militares haitianos y la voluntad de su gobierno de que la JID tuviera alguna participación en las misiones en curso a cargo de la OEA, ya que las Fuerzas Armadas podrían requerir garantías ante eventuales represalias (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1991b). Unos años más tarde, en 1994, el Coronel López, del Pentágono, manifestaba en el marco de una reunión bilateral entre Argentina y Estados Unidos que era necesario estudiar la posibilidad de que el Estado Mayor de la JID se involucrara más y que la Junta asumiera funciones de mantenimiento de la paz, en lugar de ser un mero “club de oficiales” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1994b).

sentido, se puede decir que entre la diplomacia y las Fuerzas Armadas existía una postura relativamente cohesionada respecto de qué hacer con la JID en el nuevo escenario regional¹⁴⁸. Como otra cara de la misma moneda, vale resaltar que las instancias políticas – fundamentalmente, la Cancillería y Ministerio de Defensa - delegaban en las propias fuerzas la selección de los representantes, lo cual reflejaba que los uniformados mantenían una cuota importante de autonomía institucional.

Pero el “paquete JID” no se quedaba ahí, sino que incluía también al Colegio Interamericano de Defensa, organismo que dependía orgánicamente de la Junta y sobre el cual los Estados latinoamericanos no tenían mayor participación en el diseño de contenidos. En este sentido, si en la JID había una hegemonía norteamericana (la presidencia de la Junta sólo podía ser ocupada por un general estadounidense), la situación del Colegio era todavía peor: no sólo existía un monopolio estadounidense en los cargos directivos, sino que oriundos de ese país también tenían exclusividad para ocupar otros cargos menos conocidos pero claves, como el de Jefe de Estado Mayor, el Jefe de Operaciones o el Subjefe de Estudios. En la práctica, estos puestos permitían conducir el CID y tomar las principales decisiones sin participación de los representantes de otros países. Sumado a ello, la dependencia presupuestaria era otro aspecto que favorecía la preeminencia norteamericana –o, al menos, una marcada asimetría- en el seno de estos organismos. Al no existir un vínculo institucional con la OEA, el presupuesto de la Junta y el Colegio dependía casi exclusivamente de los aportes de Washington.

La postura respecto al Colegio era similar a la de la Junta: debía transformarse en una entidad más civil y alineada con los lineamientos de la OEA, lo que implicaba marcar cierta distancia con las posturas de Estados Unidos. En efecto, una de las propuestas que barajaría el Palacio San Martín era convertir al CID en una suerte de instituto universitario interamericano (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1994b).

¹⁴⁸ En 1991, el Jefe de la Armada Argentina, Almirante Jorge Ferrer, afirmaba en la sede del Colegio Interamericano de Defensa: “Resulta reconfortante observar la tendencia a una vinculación efectiva de la JID respecto a la OEA por cuanto, de la misma forma que en cada Estado el poder militar responde al poder político, en la sumatoria de todas las naciones debe resultar una relación de similares características, reforzándose a nivel continental el concepto rector de las relaciones político-militares” (Ferrer, 1992).

Con el correr de los años, el tema de la reforma de la JID –especialmente en lo que respecta a su vinculación con la OEA- siguió apareciendo en la agenda interamericana de seguridad. No obstante, la combinación de inercia institucional, sumado a las discrepancias respecto de qué roles debía tener la Junta en el nuevo escenario regional y las amplias diferencias en materia de control civil de las Fuerzas Armadas que convivían en el continente hicieron que el tema quedara en *stand by* hasta los primeros años de la década de 2000. Ya en un contexto distinto, volvería a darse una arremetida para reformar de una vez por todas el organismo.

C. Las medidas de fomento de la confianza y la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas

Otro asunto que daba cuenta de la relevancia que tenía para el gobierno argentino el ámbito interamericano estuvo en todo lo que fue la promoción de las medidas de fomento de la confianza. El Libro Blanco de la Defensa dejaba bien asentada esa postura: “La política de Defensa en el orden hemisférico se dirige básicamente a continuar contribuyendo intensamente en el fortalecimiento de la confianza, fundamentalmente en su vinculación con los países de la región” (Ministerio de Defensa , 1998: 65). En base a este criterio, Argentina organizó en 1994 una Reunión de Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Mecanismos de Seguridad y tuvo un papel destacado en las Conferencias hemisféricas de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad celebradas en Chile (1995) y El Salvador (1998)¹⁴⁹.

Dentro de esta perspectiva y en paralelo a la creación de la CSH comenzó a circular en la agenda interamericana una iniciativa destinada a elaborar un foro específico para el tratamiento de los temas de defensa que nucleara a las autoridades políticas y castrenses de todo el continente. En realidad, Estados Unidos sería el ideólogo de la iniciativa, motorizada

¹⁴⁹ El espíritu central de estas Conferencias era estimular y desarrollar medidas conjuntas orientadas a la transparencia en las políticas de defensa, el entendimiento mutuo y la profundización de las iniciativas de desarme y no proliferación. Entre otras cosas, estas medidas incluían la adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares; la limitación y control de armas convencionales; visitas a instalaciones militares; programas de cooperación en casos de desastres naturales; políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares y programas de desminado. A nivel hemisférico, el auge de las MFCyS se expresaría en acciones como la creación de la Convención contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (1997) y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (1999).

especialmente por el entonces Secretario de Defensa, William Perry. Según afirma Francisco Rojas Aravena, el impulso a la creación de una Conferencia de Ministros de Defensa debe ser considerado como parte de un proceso de readecuación de la política norteamericana hacia la región. Más específicamente, como el cambio más significativo desde la Doctrina Monroe, en tanto un movimiento que va desde lo unilateral –característica central de la política norteamericana bajo esa Doctrina- a la asociación (Rojas Aravena, 1996).

Ahora bien, desde una mirada más prosaica, la creación de una instancia de este tipo representaba para la Secretaría de Defensa un instrumento para relegar a la Secretaría de Estado y las burocracias diplomáticas de los temas de seguridad en la región. Al mismo tiempo que sumaba un órgano más desde el cual influenciar sobre las políticas de defensa de los países latinoamericanos. Sobre este escenario, Estados Unidos quería instalar el tema en la primera Cumbre de las Américas que se iba a llevar a cabo en Miami en 1994 y para ello buscaría *partners* dispuestos a acompañar la iniciativa. Argentina, en tanto fiel exponente de la cooperación hemisférica en materia de seguridad, asomaba como un socio ideal para dinamizar tamaña empresa.

Previo a una visita programada a Buenos Aires del Secretario Perry en 1994, la embajada estadounidense en Buenos Aires enviaba a la Cancillería argentina una lista de *talking points* en los que, entre otras cosas, se afirmaba: “Los temas de defensa deberían ser parte de la agenda de la Cumbre de las Américas” y una de las ideas podía ser “la creación de una Conferencia de Ministros de Defensa”. No obstante, el documento también remarcaba que si Estados Unidos asumía el liderazgo para incluir los temas de seguridad en la cumbre de presidentes, esto podría ser tomado negativamente por algunos países. Acto seguido, se destacaba el “liderazgo hemisférico de la Argentina en los temas de seguridad” y se sugería que fuera Buenos Aires quien asumiera el rol protagónico a la hora de instalar la agenda de seguridad en Miami (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1994c).

Luego del intercambio con Estados Unidos, el gobierno argentino elaboró un proyecto de resolución para ser aprobado por la Asamblea General de la OEA, en la que se convocaba a una Conferencia Especializada de Ministros de Defensa o sus equivalentes. Dicha resolución se basaba en el Compromiso de Santiago de 1991 y entre sus considerandos se sostenía

“que los procesos de integración regional y subregional, así como la profundización de los mecanismos de consulta y cooperación favorecen la promoción de la seguridad y estabilidad en la región” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1994d).

Pero más allá de las presiones y “sugerencias” norteamericanas, el gobierno argentino consideraba genuinamente que la conformación de nuevas instituciones de seguridad era una consecuencia lógica y deseada de la política de seguridad regional. El establecimiento de un foro de ministros de defensa no sólo robustecía la multilateralización de los temas de seguridad sino que, además, aparecía como otra instancia desde la cual promover el control civil de las Fuerzas Armadas.

En un sentido similar, durante la década de 1990 Argentina planteó –sin éxito– varias propuestas orientadas a materializar algún mecanismo subregional de defensa, como podía ser una reunión de Ministros de Defensa del Mercosur. Como se analizará en detalle más adelante, la iniciativa cobraría formas diversas y no estaría exenta de discrepancias entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa como tampoco de las resistencias de los países vecinos, especialmente de Brasil. Así, ante la imposibilidad de avanzar en el marco subregional, el gobierno argentino se mostraba mucho más receptivo a establecer una instancia de este tipo en el ámbito hemisférico¹⁵⁰.

Pero la iniciativa argentino-estadounidense no contó con la venia de todos los países de la región: inicialmente, países de peso como Brasil y, en menor medida, Chile, la rechazaron. En el caso del primero, el motivo de la reticencia pasaba por la desconfianza hacia Washington y por una concepción distinta de la seguridad regional. Para Chile, en cambio, la objeción tenía más que ver con que no comprendía el sentido de la Conferencia, dado que había ya instancias hemisféricas para tratar los asuntos de seguridad. No obstante, si bien

¹⁵⁰ La creación de un foro de ministros de defensa sería otro indicador de que para la Argentina los espacios bilateral, subregional y hemisférico se complementaban entre sí. En palabras de la propia Cancillería: “El gobierno argentino está interesado en la creación de mecanismos bilaterales y regionales de seguridad cooperativa, que permitan hacer frente de modo eficaz al espectro de amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Apunta, asimismo, a la modernización y profundización del diálogo hemisférico en temas de seguridad y defensa como modo de contribuir al fortalecimiento de la confianza entre los países de la región” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1998).

para Argentina la opinión de estos dos Estados resultaba significativa, terminó pesando más la relación con Estados Unidos y el propio interés en conformar un foro de ese tipo.

En efecto, la propuesta de institucionalizar una cumbre de autoridades castrenses logró cosechar el apoyo del resto de los países de la región, alcanzando la masa crítica necesaria para su realización. Así, en 1995 se llevó a cabo la primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) en la ciudad de Williamsburg, Estados Unidos. Buenos Aires fue sede de la siguiente, en 1996, Colombia haría lo propio en 1998 y Brasil organizó la edición del año 2000.

Inicialmente, la CMDA se constituyó como un instrumento para promover la conducción política y civil de las políticas de defensa; como un foro de diálogo y como un ámbito para acordar decisiones no vinculantes entre los países del continente. En sus primeras ediciones los temas recurrentes fueron “democracia y seguridad”, “subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles”, “medidas de fomento de la confianza mutua”, “operaciones de paz” y “género y Fuerzas Armadas”. No obstante, capitaneado por Estados Unidos, la cuestión del combate a las “nuevas amenazas” sería un tema recurrente y no exento de tensiones en las discusiones del foro hemisférico.

Sobre este punto, vale resaltar dos cuestiones: en primer lugar, que algunos de los países que en un principio no estaban convencidos con crear un foro de este tipo, como Brasil, terminaron visualizando a la CMDA como un espacio que podía cuadrar con sus propios intereses. Ya sea para contrarrestar las iniciativas orientadas a “policializar” a las Fuerzas Armadas latinoamericanas, o bien para instalar sus propios temas en la agenda regional. En segundo término -a pesar de las distintas concepciones sobre la defensa y seguridad pública y, como en el caso de Argentina, de la existencia de manifestaciones favorables por parte de altos funcionarios gubernamentales respecto de involucrar a los militares en la lucha contra las nuevas amenazas- en el grupo de países del Cono Sur terminó prevaleciendo una posición refractaria a incluir temas como narcotráfico, terrorismo o crimen organizado en

las primeras agendas de la CMDA, tal como pretendía Estados Unidos junto a otros países¹⁵¹.

D. La propuesta del Centro de Resolución de Conflictos

Establecida la CMDA, la posibilidad de concretar iniciativas multilaterales en el ámbito hemisférico más que en el subregional llevó a la Argentina a proponer la conformación de un centro de prevención y resolución de conflictos a nivel continental. El derrotero de esta iniciativa fue parecido al de la CMDA: inicialmente, desde el Palacio San Martín se buscó la materialización de un centro de prevención de conflictos en el seno del Mercosur. No obstante, la negativa brasileña obturó el canal subregional y cobró mayor fuerza la idea de impulsarlo en el ámbito hemisférico.

El principal argumento de la Cancillería para conformar un centro de este tipo se basaba en que el sistema interamericano carecía de instrumentos efectivos orientados a la prevención de conflictos. El TIAR era básicamente un instrumento de acción *ex post* y el Pacto de Bogotá había sido ratificado por pocos países. En un mismo sentido, el gobierno argentino consideraba que el conflicto armado entre Perú y Ecuador, que tuvo lugar en el año 1995, había puesto en evidencia la ausencia de mecanismos a nivel hemisférico dirigidos a la prevención de crisis (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1995a).

Además, existía la ventaja de que para la conformación del centro se podía tomar como referencia el listado de medidas de fomento de la confianza surgido en la Reunión de Expertos de la OEA, realizada en Buenos Aires durante 1994 (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1994c). En base a ello, según explica un documento de la Cancillería, la creación de un organismo de este tipo “permitiría a la OEA identificar de un modo más preciso las situaciones de riesgo y las probables causas de conflicto” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996a).

A la hora de determinar las funciones y las actividades, el espejo, en este caso, sería el centro de prevención de conflictos de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea

¹⁵¹ Esto se va a empezar a modificar a fines de la década cuando las amenazas no militares ganen terreno dentro de las preocupaciones de los países de la región.

(OSCE), organismo pionero en la elaboración de MFCyS. Así, las funciones principales del centro serían la realización de misiones exploratorias; funciones de monitoreo y verificación; conciliación y mediación; y solución de controversias. En materia de actividades específicas, las mismas consistirían en consultas en caso de actividades militares inusuales; intercambio de información militar; la celebración de una reunión anual para la evaluación de actividades; y la cooperación frente a incidentes de naturaleza militar (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1994d). No obstante, más allá de los esfuerzos, la oposición de los países más reacios a todo lo que pudiera desembocar en un intervencionismo –como Brasil y, especialmente, México- hizo que la iniciativa no cuente con el apoyo necesario y, a diferencia de la CMDA, nunca se lograría materializar.

E. El TIAR

Las expectativas de cambio que se abrieron con el proceso de renovación del sistema interamericano desde 1991 incluyeron, para muchos Estados de la región, la posibilidad de discutir la vigencia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. En este sentido, si el tratado ya venía reflejando su dudosa utilidad respecto de los fines por los que supuestamente había sido creado, su inexistente aplicación durante la guerra de Malvinas terminaría por generar un descrédito generalizado al instrumento formalizado de seguridad colectiva más antiguo del mundo¹⁵².

En el caso de la Argentina, la historia con el TIAR es una historia marcada por las desavenencias. En 1936, un Estados Unidos gobernado por el demócrata Franklin D. Roosevelt impulsó la realización de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, con el objeto concretar un mecanismo de seguridad colectiva que “blindara” la región de cualquier amenaza extrarregional. No obstante, el gobierno de facto de Augusto P. Justo terminó privilegiando las relaciones con Europa y lograría –casi en solitario- bloquear la iniciativa. Unos años más tarde, en 1945, se celebró la Conferencia interamericana de

¹⁵² De las veinte veces que se convocó al órgano de consulta del TIAR entre 1948 (en la disputa entre Costa Rica y Nicaragua) y en 1982 (en la guerra de Malvinas), once casos fueron relacionados con disputas de soberanía, mientras que el resto podría clasificarse como "crisis ideológico-subversivas" y se enmarcaban dentro del conflicto Este-Oeste (Guedes da Costa, 1997).

Chapultepec con el objeto de discutir el futuro del sistema interamericano en el escenario de la segunda posguerra. Entre otras cosas, en Chapultepec se recomendó la adopción de un tratado de asistencia recíproca de carácter continental. Pero Argentina, que se encontraba en un momento de escalada tensión con Estados Unidos, fue excluida del cónclave en represalia por no haberle declarado la guerra a los países del Eje. De igual forma, cuando, en 1947, se llevó a cabo la Conferencia de Río de Janeiro que dio nacimiento al TIAR, el gobierno peronista ejerció fuertes resistencias a algunas demandas norteamericanas, como aquella que pretendía extender la aplicación del tratado a los casos en que se produjera una agresión a una "base" de un país americano ubicada fuera del ámbito hemisférico. Sumado a ello, la diplomacia argentina logró introducir la cláusula por la cual, ante una agresión externa, ningún Estado se veía obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento¹⁵³.

En 1973, bajo otro gobierno peronista -en este caso, encabezado por Héctor Cámpora- el Subsecretario de Relaciones Exteriores y Culto, Jorge Vázquez, pronunció un encendido discurso en la OEA, criticando el carácter imperialista del sistema interamericano. En palabras del propio Vázquez, esto incluía una "evaluación severa del TIAR, por cuanto su divorcio de la actual realidad política [...] vuelve indispensable adecuar nuestras instituciones al multipolarismo político y el pluralismo ideológico y eliminar un sistema anacrónico y obsoleto". Como contrapropuesta, planteó la articulación de un sistema de consulta de carácter latinoamericano sobre recursos naturales comunes (Organización de los Estados Americanos, 1973). Una década más tarde, el conflicto con el Reino Unido decretó el divorcio definitivo de la Argentina con el instrumento interamericano y un sentimiento similar se trasladaría a la mayoría de los países de la región¹⁵⁴.

Durante el gobierno de Menem, el inicio de las conversaciones orientadas a revitalizar el esquema interamericano de seguridad despertó en algunos sectores de la diplomacia argentina la expectativa de avanzar sobre el TIAR. Así, por ejemplo, la Cancillería explicitaba que un nuevo paradigma de seguridad cooperativa en el hemisferio "debería

¹⁵³ Para un análisis detallado sobre la actuación de Argentina en las negociaciones del TIAR, véase Comini (2011).

¹⁵⁴ En 1975 se había redactado un Protocolo de Reformas al TIAR, tratando de *aggiornar* algunos aspectos. No obstante, nunca logró entrar en vigencia debido a que sólo fue ratificado por ocho de los veintiún países miembros del tratado.

conducir al establecimiento de nuevas instituciones o la reforma de las actuales [...] como la JID o el TIAR, cuyo diseño y función han quedado marcados por el modelo de la Guerra Fría” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1999). En definitiva, para la Argentina, la obsolescencia del TIAR no sólo tenía que ver con su inutilidad previa, sino también con que los esquemas de seguridad colectiva eran considerados como parte de una etapa perimida.

Pero lo cierto es que si bien Argentina impugnaba la continuidad de TIAR tal cual estaba vigente, tampoco tenía una postura clara respecto de cómo reformarlo o si, en realidad, había que directamente suprimirlo del entramado hemisférico. En consecuencia, los impulsos por lograr una modificación o directamente una eliminación de dicho tratado resultaron siendo escasos y de baja intensidad. En parte, porque no se quería encabezar una acción que pudiera ser interpretada por Estados Unidos como un gesto desafiante. Sumado a ello, la pasividad brasileña con el tema tampoco generaba incentivos para tomar algún tipo de decisión demasiado altisonante. En este marco, la opción que terminó prevaleciendo en el gobierno argentino –y, también, en la región- fue la de mantener el *status quo* de un acuerdo vigente, pero dormido. En consecuencia, como sostiene Tokatlian (2002), en los años inmediatos al fin de la Guerra Fría el tratado desapareció del panorama continental. Ni siquiera las intervenciones humanitarias, como la de Haití en 1994, pudieron hacerlo renacer.

3. La política de seguridad en el Cono Sur

A. Democracia, libre mercado, desarme y no proliferación

A mediados de los ochenta, América del Sur vivía un intenso proceso de transiciones a la democracia. Y si bien los procesos al interior de cada país fueron de distinta naturaleza, intensidad y conflictividad¹⁵⁵, todos los flamantes gobiernos constitucionales tuvieron como objetivo principal el afianzamiento de las instituciones democráticas. Y, por aquellos años,

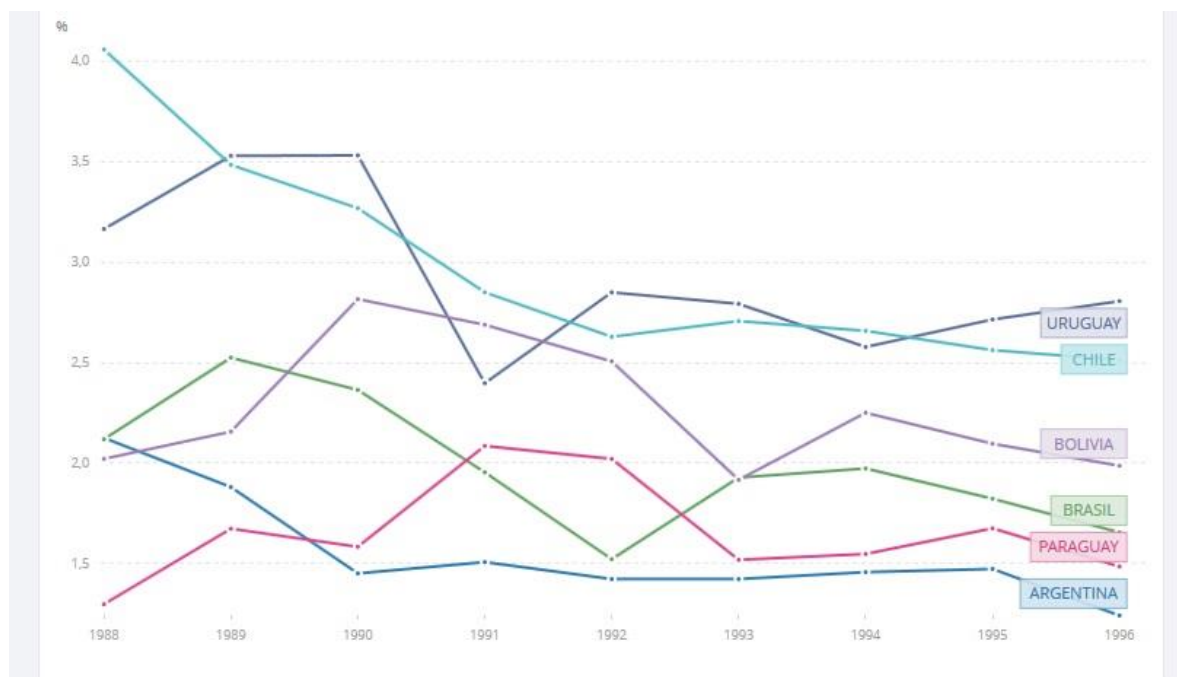
¹⁵⁵ Como fue mencionado en el capítulo 2, en casos como el de Argentina la transición a la democracia fue producto del colapso del régimen militar. En la mayoría, por el contrario, las Fuerzas Armadas participaron del proceso del retorno a la democracia –ya sea conduciendo o negociando los aspectos más importantes- asegurándose de conservar ciertas parcelas de poder y, desde luego, de no ser juzgadas por los crímenes cometidos en sus gobiernos. A este tipo de transiciones se las conoce como “pactadas” o “negociadas”. De todas formas, este tema es retomado con mayor detalle en el capítulo 6.

lo contrario de la democracia estaba representado en las Fuerzas Armadas. En este marco, los nuevos gobiernos civiles latinoamericanos buscaron llevar adelante un programa común respecto de qué hacer en el ámbito de la defensa nacional y, muy especialmente, con los militares. En este marco, uno de los objetivos más importantes sería consolidar a los Ministerios de Defensa como los organismos rectores del proceso de elaboración e implementación de la política de defensa (Rial, 2013). De hecho, en 1984 el 78% de los Ministros de Defensa en América Latina eran militares. Para 1994, no obstante, la proporción había bajado al 44 % (Pion-Berlin, 2005). Sumado a ello, la cooperación regional se transformó en otra valiosa herramienta para incrementar el poder de las jóvenes democracias y disminuir la influencia de los uniformados.

Una vez que se echaron a rodar los procesos de acercamiento entre los países de la región, las percepciones de amenaza y las competencias militares interestatales que alimentaban las hipótesis de conflicto comenzaron a perder protagonismo. En efecto, la idea de que el otro ya no era un rival o un enemigo serviría tanto para consolidar las democracias como para incrementar los vínculos en materia de seguridad. Esta percepción generalizada vio reflejada en una disminución relativamente pareja del gasto militar en la región que, a su vez, actuó como un efecto multiplicador de la cooperación entre los países.

Gráfico Nº 3. Presupuesto militar de los países del Mercosur como porcentaje del PBI (1988 - 1996)





Fuente: Banco Mundial

Los cambios en el contexto internacional producidos durante el cambio de década no hicieron más que profundizar esta tendencia, y a principios de los noventa los países latinoamericanos –especialmente, los del Cono Sur- intensificaron las iniciativas de “regionalización” en materia de defensa y seguridad. El auge de los proyectos de integración regional caracterizados, principalmente, por la apertura, la desregulación y la liberalización del comercio tuvieron, en cierta forma su efecto positivo: así como en el área económica había un convencimiento de que la eliminación de barreras comerciales generaba un escenario propicio para las inversiones, el crecimiento económico y el progreso; en el área de la defensa se instaló con fuerza la idea de que la transparencia y la confianza eran los principios que debían guiar las relaciones interestatales en este campo. Al igual que en el ámbito interamericano, las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad pasaron a impregnarse en los contenidos de la cooperación en el Cono Sur.

En este marco, Argentina optó por replicar en el vecindario los mismos lineamientos que se había trazado para la política de seguridad hemisférica: creación de mecanismos de diálogo político, ejercicios militares conjuntos, intercambios de oficiales, iniciativas de transparencia en materia de gastos militares y, sobre todo, iniciativas de no proliferación.

Algunas de las principales definiciones de la política argentina en materia de seguridad regional fueron definidas en un documento elaborado en 1992 por la Cancillería, titulado “Estrategia de negociación argentina para el Cono Sur en el campo de la defensa y la seguridad”. Allí, el gobierno nacional no sólo establecía cuál debía ser el camino a seguir sino que también dejaba en evidencia cuáles eran los principales obstáculos. En efecto, para el Palacio San Martín, uno de los objetivos de la Argentina era consolidar los acuerdos de no proliferación de armas de destrucción masiva. Y para ello era necesario participar de todo instrumento bilateral, regional, hemisférico y global de proscripción y control de este tipo de armas.

Un segundo objetivo era alcanzar un equilibrio regional, en un nivel bajo, de fuerzas convencionales (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1992b). Este asunto despertaba una especial preocupación en el gobierno de Menem. Es que, en la perspectiva de la diplomacia nacional, el equilibrio regional en materia de armamentos y capacidades militares constituía un aspecto crucial para poder generar un entorno cooperativo con los demás países. Entorno que, a fin de cuentas, contribuiría a “desmilitarizar” la política exterior, transmitir confianza y, al mismo tiempo, racionalizar el presupuesto de defensa. En un mismo sentido, el gobierno argentino –especialmente, las autoridades civiles y políticas- apostaba a lograr una desactivación de las hipótesis de conflicto intrarregionales. En palabras de Patiño Mayer. Una vez más, “confianza” sería la palabra clave: “La mejor condición para facilitar la integración en el orden militar es el equilibrio, porque todo desequilibrio militar genera desconfianza” (Patiño Mayer, 1995). Y cualquier desbalance militar o carrera armamentística no sólo podía actuar como un factor contrario a la integración con los países de la región sino que, además, podía obligar a la Argentina a engrosar su sistema de armas. Eso, a su vez, generaba otras consecuencias de igual o peor calibre: atentaba con el pretendido perfil no conflictivo y pacífico que se intentaba mostrar y habilitaba al sector castrense a acumular más poder dentro de la estructura estatal.

Pero, más allá de las intenciones, el tema del balance militar fue un asunto delicado en la relación con los países vecinos y, también, con Estados Unidos. Respecto de este último, Argentina consideraba que las iniciativas orientadas a “desarmar” la región simbolizaban

un gesto directo a los intereses de Washington. Y, en un punto, se percibía que los no logros en este ámbito eran también su responsabilidad. Ya sea por no ejercer una persuasión lo suficientemente eficaz o, directamente, por ser demasiado permisivo con el resto de los países “grandes” del Cono Sur. Esto quedaría en evidencia en una reunión bilateral con Estados Unidos del año 1994. Allí, la delegación argentina dejaba en claro que una de las “áreas de discrepancia con Estados Unidos” tenía que ver con que, guiada por una visión cooperativa y transparente, Argentina trataba de evitar un desequilibrio en la región pero no era siempre acompañada por los demás países, especialmente Brasil y Chile.

El tema del equilibrio militar generaba especial preocupación en el Ministerio de Defensa y en las fuerzas, debido a que desde su percepción el país se estaba “desarmando” unilateralmente, sin que existiera una contrapartida por parte de los países vecinos. En la misma reunión, el entonces Subsecretario de Política y Estrategia de esa cartera, Ricardo Lagorio, decía: “Defensa apoya total y completamente la política exterior y está de acuerdo con el diseño de un sistema de seguridad cooperativa en la región”, pero estas disparidades ponen en tela de juicio la materialización de un sistema que sea “fiable, perdurable y realista” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1994b). En un mismo sentido, Camilión expresaba reservadamente dos años más tarde en una reunión con el asesor para América Latina del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Richard Feinberg: “No queremos un rearme [...] Argentina está preocupada por la falta de un claro compromiso brasileño en materia misilística y por la continuación de la construcción de un submarino nuclear”. Respecto de Chile, el ministro manifestaba: “La relación es muy buena en lo económico pero no es equilibrada en cuanto lo militar” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996b)¹⁵⁶.

Más adelante se escucharon posturas todavía más críticas con Estados Unidos, en donde se dejaba entrever que Washington privilegiaba el negocio de la venta de armas, aún si ello atentaba contra la estabilidad en la región. “La paz en el Cono Sur de América se afianzará aún más si se establece un embargo a las ventas de armas producidas por las grandes

¹⁵⁶ El Embajador Enrique de la Torre también remarcó al ser entrevistado la desconfianza que generaba en la cartera castrense y entre los militares este tipo de iniciativas: “Cuando yo empecé en el '92 [como Director de Seguridad Internacional en la Cancillería] desde el Ministerio de Defensa decían que con la desactivación de las hipótesis de conflicto Argentina se estaba desarmando” (De la Torre, 2016).

potencias mundiales”, llegó a afirmar el vicepresidente argentino, Carlos Ruckauf (FLACSO-Chile -CLADDE, 1997).

B. Las medidas de fomento de la confianza y la construcción de un sistema subregional de defensa

Como otra cara de la misma moneda, el documento que detallaba la estrategia de seguridad para el Cono Sur hacía hincapié en la necesidad de implementar medidas de fomento de la confianza. Específicamente, el documento planteaba que la política exterior argentina debía: a) ayudar a nuestros vecinos a establecer un control civil efectivo de las Fuerzas Armadas; b) promover la institucionalización de Reuniones de Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y altos mandos militares, especialmente con Chile y Brasil; c) apoyar la realización de cursos, seminarios, mesas redondas, etc. para la difusión de los distintos aspectos de la estrategia; d) preparar una propuesta de acuerdo de limitación de armas convencionales, de un acuerdo sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad y estudiar un modelo de centro de prevención de conflictos a nivel regional (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1992b).

Sin embargo, según la diplomacia argentina la “internacionalización” de la política de defensa no debía limitarse a iniciativas bilaterales sino que también debía avanzar hacia la conformación de un sistema de seguridad en el Cono Sur. Así, del mismo modo que el gobierno decidió participar activamente en las discusiones interamericanas sobre seguridad, también promovería la creación de instancias y foros a nivel subregional para tratar conjuntamente los temas de defensa (Llenderrozas, 1996; Miyamoto, 2002; Lafferriere y Soprano, 2015). En palabras de la propia Cancillería: “resulta imprescindible plantear prioridad en el marco de la integración del Mercosur la elaboración de Acuerdos de seguridad que permitan cerrar la profunda brecha entre las percepciones de seguridad” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1995b).

Las motivaciones para avanzar hacia un sistema de seguridad regional eran varias y todas iban en plena sintonía con el marco general de la política exterior de la gestión menemista. En primer lugar, que el gobierno concibiera los ámbitos subregional y continental como complementarios desechaba que una propuesta de este calibre se transformara en una

agenda conflictiva con Estados Unidos. De hecho, puede afirmarse que la idea de institucionalizar la cooperación en defensa en el Cono Sur contaba con el beneplácito de Washington. En el marco de una reunión bilateral entre Camilión y el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Les Aspin, el funcionario norteamericano manifestaba: “aprovechando que no existen grandes conflictos, éste es el momento más adecuado para impulsar un sistema de seguridad en el Cono Sur que permita adoptar medidas de confianza institucionalizadas” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1993a).

Vinculado con esto último, un segundo argumento a favor era que la materialización de un mecanismo de este tipo contribuiría a “desmilitatizar” las relaciones entre los países vecinos y, asimismo, mostraría a la región y a la Argentina como un actor previsible, estable y confiable. Así lo determinaba un documento de la Cancillería sobre la política de seguridad internacional:

“El estado actual de las relaciones internacionales [...] exige un esfuerzo notable de los Estados [...] para ir elaborando un esquema de seguridad que acompañe y asegure la estabilidad y el crecimiento económico. La estabilidad es un requisito para el crecimiento económico” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1995b).

En tercer lugar, institucionalizar una instancia para tratar conjuntamente los temas de seguridad serviría también para acompañar el amplio proceso de integración del Mercosur y tratar con mayor cercanía y fluidez determinadas agendas con los países del bloque. Por último, entre las razones que movilizaron a proponer una instancia subregional de defensa también hay que mencionar que, a pesar de su activo compromiso con el proceso de renovación del sistema interamericano, el gobierno argentino no estaba totalmente convencido del funcionamiento y la eficacia de la OEA para tratar estos temas¹⁵⁷. En este sentido, si el proceso de *aggiornamento* de las instancias interamericanas no funcionaba tal cual lo esperado, se podía contar con otras alternativas de gobernanza regional en materia

¹⁵⁷ En el marco de una reunión bilateral con Brasil, en 1993, la delegación del Palacio San Martín dejaba en claro estos reparos de la siguiente forma: “el marco hemisférico resulta conveniente para la discusión de los temas de seguridad ya que es el único foro regional en que se tratan estos temas, aunque, a veces, de manera inadecuada” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1993b).

de defensa. Especialmente, considerando que Brasil desconfiaba de la OEA como ámbito de discusión para este tipo de asuntos.

En suma, a comienzos de la década de 1990, el gobierno argentino empezó a considerar que regionalismo y seguridad no eran dos cuestiones incompatibles, como marcaba la historia de rivalidades en América del Sur. Por el contrario, lograr tal simbiosis era un horizonte más que factible. En la cosmovisión de la diplomacia argentina, el proceso de democratización, primero, y la conformación del Mercosur, después, habían generado condiciones favorables para avanzar en la incorporación de los temas de defensa dentro del proceso de integración. En palabras del ex Embajador argentino ante la OEA, Hernán Patiño Mayer: “Entre seguridad e integración se encuentra el meollo de la política regional argentina” (Patiño Mayer, 1995). En un mismo sentido, un documento de la Cancillería reflexionaba sobre la seguridad regional en los siguientes términos:

El cambio de percepción de vecino/rival a vecino/socio operado desde los ochenta en adelante y profundizado con el Mercosur crea las condiciones propicias para visualizar la seguridad y la defensa como un interés común extendido del espacio territorial de cada país al del territorio integrado. La integración genera una confianza basada en compartir intereses y un futuro común que permite no abrigar temores de seguridad con origen en los demás socios del proceso. En este contexto es posible imaginar que la seguridad y la defensa también puedan integrarse en el futuro (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1998).

No obstante, las intenciones argentinas de avanzar en la conformación de un sistema subregional de defensa encontraron una serie de límites. Algunos de ellos tuvieron que ver con la propia naturaleza que adquirió el Mercosur en la década de 1990. Otros, más bien, tuvieron que ver con procesos domésticos internos. Sobre todo este escenario coexistían, además, diferentes percepciones acerca de la defensa y la seguridad y distintos niveles en materia de conducción civil de las Fuerzas Armadas que también actuaban como un freno a la posibilidad de tratar de manera conjunta los temas de defensa. Aun así, en este tumultuoso escenario de optimismo, acercamientos, desavenencias y diferencias Argentina protagonizó e impulsó una serie de iniciativas orientadas a institucionalizar la cooperación en materia de defensa en el seno del Mercosur. Estas propuestas serán el tema principal del siguiente capítulo. Y los factores que actuaron como limitantes, su corolario.

CAPÍTULO 4

El Mercosur de la defensa: iniciativas para crear un mecanismo regional

Explicados los lineamientos generales de la política exterior y de la política de seguridad regional de la Argentina, resulta necesario entrar de lleno en uno de los temas principales de esta tesis: las diferentes propuestas orientadas a conformar un mecanismo subregional de defensa que estuvieron en danza durante la década de 1990. En este sentido, se prestará especial atención a aquellas iniciativas que tuvieron al gobierno argentino como protagonista¹⁵⁸. Asimismo, el análisis se hará tratando de puntualizar algunos factores –a nivel nacional y regional– que sirven para contextualizar el marco en el que fueron planteadas las iniciativas.

Pero antes de pasar al detalle, vale hacer una serie de aclaraciones: 1) Si bien las propuestas no fueron propiedad exclusiva de la Argentina, el país austral fue quien más insistió en avanzar en un sistema subregional de defensa; 2) Algunas de las iniciativas fueron más ambiciosas en cuanto los objetivos y otras buscaron estándares mínimos de denominadores comunes. No obstante, todas ellas implicaban la creación de algún tipo de mecanismo de seguridad de carácter subregional –en el Cono Sur, incluyendo a Chile o en el Mercosur-; 3) La amplia mayoría de las propuestas se basaron en el modelo de seguridad cooperativa. Sólo tres de ellas contienen algunas características propias del modelo de seguridad integrativa. Ninguna de las propuestas, contemplaba, en este sentido, la formación de una alianza militar o algún tipo de mecanismo de seguridad colectiva; 4) Las iniciativas, en su gran mayoría, se elaboraron pensando en lo subregional y lo hemisférico como esferas complementarias y; 5) Las propuestas también fueron variadas en cuanto los actores que las impulsaron –militares, diplomáticos, altos funcionarios políticos- así como en la importancia que tuvieron en la agenda externa del momento.

¹⁵⁸ El foco aquí está puesto en las iniciativas originadas desde los gobiernos nacionales. No obstante, cabe destacar que existieron ámbitos no gubernamentales –especialmente, ámbitos académicos– desde los cuales se impulsó la concreción de este tipo de mecanismos. Al respecto, véase Druetta, Tibiletti, & Donadio (1992).

1. ¿Revisitando el ABC para la seguridad regional? (1990)

Uno de los primeros impulsos que se dieron en los noventa para avanzar en una regionalización de la cooperación en defensa provino desde lo más alto del gobierno argentino. En este caso, sería la Cancillería comandada por Domingo Cavallo quien va a elaborar una propuesta de “Acuerdo entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile para el afianzamiento de la seguridad regional”. El tratado, que *a priori* parecía rememorar al ABC de principios y mediados del siglo XX¹⁵⁹, se orientaba, en realidad, a establecer un sistema de seguridad regional en línea con los objetivos externos del gobierno justicialista y con los nuevos aires que Estados Unidos proponía en el hemisferio. Basado en mecanismos de no proliferación de armas de destrucción masiva, de limitación de armamentos convencionales y de sistema misilísticos, así como en la implementación de medidas de fomento de la confianza mutua, el acuerdo serviría como instrumento para “civilizar” la política nuclear, desmantelar los proyectos de misiles ofensivos como el Cóndor II¹⁶⁰ y sentar las bases para una reducción del tamaño de las fuerzas y del presupuesto castrense¹⁶¹. Todo ello enviaba, además, una clara señal a Estados Unidos de las intenciones argentinas de mostrarse como un actor confiable que buscaba desmilitarizar su política exterior.

Desde el punto de vista institucional, lo interesante del acuerdo es que contemplaba la creación de un Comité Permanente de Seguridad -integrado por representantes de las tres Cancillerías- que actuaría como órgano de aplicación y que tendría una sede permanente en

¹⁵⁹ En 1915, por iniciativa del presidente argentino Roque Sáenz Peña, Argentina, Brasil y Chile suscribirían el tratado del ABC, que establecía un mecanismo de resolución de conflictos entre las partes (Simonoff, 2010). En la década de 1950 fue Juan Domingo Perón quien intentaría concretar un nuevo Pacto del ABC con el propósito de promover los lazos económicos en la región y potenciar la autonomía política frente a Estados Unidos. Ambos proyectos, sin embargo, fracasaron por una combinación de diferencias entre los tres países y por la oposición de Washington.

¹⁶⁰ El apartado misilístico establecía un compromiso de las partes para “desmantelar las instalaciones destinadas exclusivamente a desarrollar, producir, almacenar y lanzar sistemas de misiles de mediano y largo alcance” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1990)

¹⁶¹ En los considerandos del Tratado se sostiene que la articulación de este sistema de seguridad regional permitirá “organizar y equipar a las respectivas Fuerzas Armadas con fines defensivos” y “destinar los recursos que se deriven a la reducción de sus presupuestos militares al desarrollo de sus países” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1990).

alguno de los tres países. Asimismo, el Comité podría, eventualmente, actuar como un órgano de prevención de conflictos a nivel regional¹⁶².

El acuerdo, sin embargo, nunca lograría ver la luz. La salida de Cavallo de la Cancillería a principios de 1991 dejó huérfana la iniciativa. Pero, fundamentalmente, el proyecto se vio frustrado por la negativa brasileña al establecimiento de un mecanismo multilateral que pudiera condicionar su política misilística y empujarlo a ratificar los tratados y regímenes internacionales de no proliferación nuclear. En Chile, donde recién asumía el gobierno democrático de Patricio Aylwin, tampoco se veía con buenos ojos un acuerdo regional de este tipo. Aun así, la propuesta puede entenderse como un antecedente más ambicioso de lo que luego fue el Compromiso de Mendoza para la proscripción de armas químicas y biológicas que firmaron los tres países un año después (y al que luego se sumarían Uruguay, Bolivia, Ecuador y Paraguay)¹⁶³.

2. Los simposios de Estados Mayores Conjuntos del Mercosur (1987-1992)

A mediados de la década de 1980, las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil creyeron que debían acompañar desde el campo militar al proceso de cooperación gestado en los niveles políticos. En este sentido, más allá de las iniciativas “tradicionales”, como eran los ejercicios combinados o los intercambios de oficiales y suboficiales, desde el lado brasileño se propuso la realización de un espacio de reflexión estratégica para abordar las cuestiones comunes de seguridad. Así, en 1987 se realiza el primer “Simposio de Estudios Estratégicos” entre el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Argentina y el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Brasil¹⁶⁴. Con el correr de los años los encuentros

¹⁶² Según consigna el texto, “el Comité Permanente de Seguridad podrá, además de las facultades que el Tratado le otorga expresamente, analizar toda cuestión que considere que pueda afectar la seguridad de las partes o de la región” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1990).

¹⁶³ Cabe destacar que el Compromiso de Mendoza sólo se reduce a las armas químicas y biológicas y que no contempla ningún tipo de mecanismo o instancia permanente.

¹⁶⁴ Según Rut Diamint, los simposios fueron una forma de canalizar la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso de integración, de tal manera que evitara que los militares “copasen” la agenda (Diamint, 2015). Luis Tibiletti, por su parte, sostuvo al ser entrevistado una explicación del mismo tenor, aunque a partir de una motivación más espontánea y menos planificada. En efecto, según Tibiletti los simposios habrían sido una concesión intempestiva del presidente Sarney ante una demanda concreta por parte de los altos mandos militares brasileños, quienes querían mayor participación para las fuerzas en el programa de integración (Tibiletti, 2017).

se repitieron y a medida que el proceso de integración se iba extendiendo a los otros países del Cono Sur, los países participantes de los Simposios fueron aumentando. Uruguay se incorpora en 1989 y Paraguay hace lo propio en 1990. Una vez creado el Mercosur, en 1991, los cuatro países signatarios pasaron a integrar el lugar de “miembros permanentes” del Simposio, mientras que países asociados como Chile comienzan a participar en calidad de invitados especiales. A pesar de que no estaban reconocidos como parte orgánica del bloque regional, estos cónclaves pasarían a ser conocidos informalmente como “Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos del Mercosur”.

Desde un comienzo, la dinámica del Simposio se pensó desde una perspectiva no necesariamente oficial y que involucrara actores civiles y de la academia. Esto le permitía a los expositores una mayor flexibilidad y amplitud a la hora de entablar y discutir propuestas, sin que ello representara indefectiblemente la opinión formal de sus gobiernos¹⁶⁵. El resultado, entonces, sería un sistema de exposiciones, intercambios y apreciaciones mayormente informales, aunque por momentos las fronteras entre lo académico y lo gubernamental, entre lo oficial y lo no oficial se tornarían borrosas.

Las temáticas abordadas en los distintos encuentros fueron variando a lo largo del tiempo: “modelos de cooperación militar”, “seguridad en el Atlántico Sur”, “relaciones Argentina-Brasil”, “estrategias subversivas”, “medios de comunicación social como factor de poder”, “medio ambiente”, “protección de recursos naturales” o “desarrollo científico y tecnológico”, fueron algunas de ellas. Conforme avanzaba el proceso de integración, la relación entre cooperación, integración y Fuerzas Armadas comenzó a ocupar mayores espacios en la agenda de los Simposios. Según cuenta José Manuel Ugarte, ya en el Primer Simposio de Estudios Estratégicos argentino-brasileño, el profesor Ubiratán Borges de Macedo -de la Escuela Superior de Guerra de Brasil- y el contraalmirante Mario Olmos -de la Escuela de Guerra Naval Argentina- se expresaron positivamente en relación a la conveniencia de cierto tipo de alianza militar entre ambos países (Ugarte, 2009: 160).

El tema sería retomado en la cuarta edición –celebrada en 1990 en la ciudad de Brasilia- cuando se puso en discusión la propuesta de crear un centro de prevención de conflictos a

¹⁶⁵ En diversas ponencias se encuentra la aclaración del expositor de que lo expresado es a título personal, especialmente si quien realizaba la exposición era un oficial en actividad.

nivel subregional. En el Simposio de 1991 la delegación brasileña presentó el tópico “Visualización de las Fuerzas Armadas Sudamericanas hacia el año 2000”, en el que se mencionaba que “es posible prever los ejercicios conjuntos de las Fuerzas Armadas de nuestros países como un embrión de una integración que, para algunos aspectos específicos de sus respectivas misiones, señala un camino para transitar con decisión e interés”. En un mismo sentido, la representación brasileña concluía: “las Fuerzas Armadas sudamericanas deberán colaborar con sus gobiernos al fortalecimiento y ampliación del actual proceso de integración latinoamericano” (Delegación de la República Federativa del Brasil, 1991: 132 y 137).

Las delegaciones de los otros países también comentaron el tema. En particular, el representante paraguayo, General Franco Flores, destacó que de cara al papel de las Fuerzas Armadas en la década de 2000, no hay que “solamente pensar en la Defensa Nacional, sino dentro del carácter regional, orientado a la protección de puntos vitales que vinculan a los países” (Delegación de la República del Paraguay, 1991: 156).

Pero más allá de estas primeras insinuaciones, será la sexta edición de estos Simposios – realizada en Buenos Aires en 1992- en donde la cooperación militar va adquirir un lugar protagónico. Tal es así que entre las discusiones se puso en cuestión la construcción de un sistema de defensa regional del Mercosur. En particular, las delegaciones de Paraguay – representadas por el Jefe de la Fuerza Aérea, General César Cramer Espínola- y de Argentina -representada por el General (R) Américo Gerónimo Herrera- fueron quienes introdujeron el tema y pusieron sobre la mesa propuestas en ese sentido¹⁶⁶.

A. Paraguay y la defensa subregional

La delegación paraguaya presentó una propuesta en el marco de la exposición titulada “Cooperación militar dentro de la integración regional”. Según se expresaba allí, el objetivo era “plantear un modelo de cooperación militar en la subregión como complemento del Tratado de Asunción”. En este marco, el General Espínola va a sostener que la necesidad de defender los intereses de los países embarcados en el proceso de integración “supone la decisión de crear una forma de defensa subregional” en forma de alianza militar que, a su

¹⁶⁶ El Ministro de Defensa argentino, Erman González, fue el encargado de abrir el Simposio, al que definió como una “inmejorable oportunidad para reafirmar la recíproca vocación de cooperación regional” (González, 1992).

vez, implica la construcción de una “doctrina subregional de defensa” (Delegación de la República del Paraguay, 1992)¹⁶⁷. Desde el punto de vista conceptual, aunque en un principio se mencionaba una alianza militar, en realidad la alternativa planteada por Paraguay se asemejaba más a un sistema basado en la seguridad cooperativa y las medidas de fomento de la confianza que a un esquema de sistema de seguridad colectiva de “todos contra uno”. En palabras del General Espínola: “la doctrina de defensa que buscamos para la región no deberá focalizarse en una confrontación extrarregional [...] sino a orientarse a acentuar la independencia y el perfil propio”. Sobre esta idea, la exposición termina con la propuesta de crear “un organismo permanente, con sede en uno de los países según acuerdo” (Delegación de la República del Paraguay, 1992).

Asimismo, la propuesta del Jefe de la Fuerza Aérea Paraguaya reflejaba las diferencias que existían entre los países de la región sobre cómo concebir la defensa y el rol de las Fuerzas Armadas. En este sentido, la iniciativa partía de una concepción ampliada de la seguridad al postular que entre los objetivos de una doctrina regional de defensa, debía figurar la “cooperación continua y sostenida contra el narcotráfico, la subversión, el terrorismo y la defensa del ecosistema subregional”.

B. Las tres caminos de la Argentina

La representación argentina, por su parte, puso en discusión la posibilidad de avanzar en un sistema subregional de defensa en el Cono Sur a través de la exposición titulada “¿Es viable un sistema colectivo de defensa en el Cono Sur en un contexto de integración regional en marcha?”. Entre otras cosas, la ponencia afirmaba que la creación del Mercosur “posibilitará avanzar en la cooperación y complementación en el campo estratégico, prerrequisito para una eventual y posterior implementación de un modelo defensivo común”. A ello se agregaba que la viabilidad de concretar un sistema colectivo de defensa en el Cono Sur dependía, en última instancia, de factores suprarregionales, regionales y domésticos (Delegación de la República Argentina, 1992: 223 y 227)¹⁶⁸. En esta línea, la exposición

¹⁶⁷ Según las averiguaciones hechas por el autor con los camaradas del General Espínola –quien padece de una seria enfermedad degenerativa- es muy probable que la exposición realizada en el Simposio hubiera tenido el aval de las autoridades políticas y castrenses del Paraguay.

¹⁶⁸ Según el Gral. Herrera, los factores suprarregionales refieren a aquellos factores de orden político, estratégico, jurídico, económico y militar que deberían ser tenidos en cuenta para no confrontar con otros organismos

estaría cargada de condicionamientos y consideraciones sobre los contextos internos de los Estados de la región y del escenario internacional. En última instancia, las apreciaciones reflejaban no sólo lo novedoso que resultaba discutir la eventual creación de un sistema de defensa en el Mercosur, sino también las dificultades que ello acarrearía. Ya sea por la necesidad de aunar voluntades –políticas y castrenses- o por la posibilidad de enfrentar una resistencia por parte de Estados Unidos y de los Estados de la región que quedarían afuera del esquema subregional.

En este marco, la delegación argentina va a proponer tres alternativas para avanzar en la conformación de un sistema colectivo de defensa del Mercosur. Cada una de ellas implicaba distintos “grados” de cuestionamiento al *status quo* de la seguridad regional –especialmente en lo referido al sistema interamericano de defensa-, distintas formas de institucionalidad, una identificación o no de amenazas comunes a la seguridad y distintos niveles de cesión de soberanía por parte de los Estados nacionales.

La primera alternativa, calificada como de “mínima”, consistía en la implementación de acciones político-militares reducidas. En este caso, continuar con las políticas de control y limitación nuclear y de armas y avanzar en la implementación de medidas de fomento de la confianza, como intercambios entre fuerzas y mecanismos de diálogo político. En lo que respecta al esquema de seguridad continental, para el Gral. Herrera esta alternativa implicaba una “aceptación parcial de la situación imperante”, en la que la defensa continental y regional se seguía visualizando a través de la Junta Interamericana de Defensa “y de un instrumento jurídico internacional obsoleto como es el TIAR”.

La segunda opción, definida como “media”, consistía en ampliar los acuerdos existentes por medio de medidas de fomento de la confianza orientadas a reducir las posibilidades de conflicto entre los países de la región. En este caso, si bien se mantendrían las autonomías de cada Estado en lo concerniente a la definición e implementación de la política de defensa, se procuraría avanzar en la definición de “intereses comunes” y en el logro de una “efectiva

internacionales -como la ONU, la OEA, la OTAN y la Comunidad Europea- y con los Estados más importantes del sistema internacional –como Estados Unidos-. Los factores regionales –que según el expositor son más positivos que negativos- son, por ejemplo, la inexistencia de conflictos de soberanía territorial. Finalmente, tres son los factores internos: 1) el cumplimiento de las disposiciones constitucionales de cada Estado; 2) la voluntad de la clase dirigente (incluido el sector militar); 3) la existencia de consenso en la opinión pública (Delegación de la República Argentina, 1992: 231).

seguridad compartida en la región”. En este sentido, la alternativa media implicaba concretar algún tipo de acuerdo que incluyera: 1) la adhesión de los países a los tratados sobre tecnología nuclear y armas químicas; 2) el establecimiento de reuniones periódicas entre Ministros de Defensa y jefes de las Fuerzas Armadas de los países miembros; y, 3) un incentivo al intercambio de oficiales y suboficiales y realizar ejercicios conjuntos.

La tercera opción, definida como de “máxima”, consistía en la adopción de un sistema colectivo de defensa, propiamente dicho. Es decir, la conformación de un sistema basado en cuatro pilares: 1) la existencia de una organización regional permanente, con responsabilidades de planeamiento, adiestramiento y elaboración de doctrina común; 2) la identificación de intereses comunes; 3) la identificación de oponentes (reales o potenciales) a esos intereses comunes; y, 4) la elaboración de un conjunto de normas reguladoras del sistema, tanto en tiempos de paz como en tiempos de conflicto bélico.

Planteadas las tres alternativas, la delegación argentina va a sostener que, dado el balance de posibilidades, la mejor alternativa a implementar dentro del bloque conosureño sería la segunda. Es decir, ampliar los acuerdos de seguridad existentes e incrementar las medidas de fomento de la confianza intrarregionales. Si bien la opción de mínima tenía como punto a favor una mayor viabilidad por requerir menos compromisos, su principal desventaja radicaba en que consolidaba un esquema de dependencia científico-tecnológico con las potencias desarrolladas, al mismo tiempo que no acompañaba los cambios –regionales y globales- resultantes del fin de la Guerra Fría. En el caso de la opción de máxima, su punto a favor era que la implementación de un sistema común de defensa resultaba útil para incrementar la confianza entre los miembros del bloque y potenciar el poder de negociación de la región. No obstante, el representante argentino desestimaba su viabilidad por ser un objetivo demasiado ambicioso: no sólo había que superar las resistencias internas a “resignar” potestades nacionales sino que, además, podía significar un desafío a la potencia hegemónica en la región. Es decir, a Estados Unidos. Sumado a lo anterior, desde la óptica de la representación argentina, las características del contexto regional e internacional tampoco volvían necesaria la conformación de un esquema más rígido, como era el sistema de defensa colectiva. Según se argumentaba en la exposición: “en el cono sur no se visualizan [...] conflictos militares interestatales [...] y tampoco es previsible, al menos en

un futuro inmediato, que se produzcan amenazas o acciones por parte de otros Estados que no pertenecen a la región”. En todo caso, la eventual conformación de una alianza militar era algo que sólo podía contemplarse luego de haber consolidado la estabilidad política de la región, de haber profundizado el proceso de integración económica y, especialmente, tras haber alcanzado un crecimiento sostenido de la cooperación militar entre los países del bloque.

En este marco, la opción intermedia contaba con una serie de ventajas superadoras: en primer lugar, acompañaba, desde el ámbito de la defensa, los avances de la región en los campos político, económico y científico. En segundo término, permitiría avanzar hacia un estadio superior de cooperación militar sin menoscabar la soberanía plena de cada Estado. Además, en términos prácticos, significaba un avance prudente, posible y controlable.

C. La reticencia brasileña y uruguaya

La reacción del resto de los países a la exposición argentina sería dispar. La representación brasileña se expresó en sintonía con la política de seguridad regional trazada por aquellos años: la reivindicación de la soberanía nacional como principio inobjetable y, por ende, el rechazo a toda medida que pudiera significar un menoscabo a la autonomía de las instancias nacionales; el rechazo a involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas; y, en tercer lugar, la negativa a implementar compulsivamente políticas de no proliferación y desarme, como proponía Estados Unidos para la región¹⁶⁹.

No obstante estas objeciones, la postura brasileña en el marco del simposio marcaría un contrapunto con la política oficial de menospreciar toda posibilidad de articular algún tipo de mecanismo subregional de defensa. Según sostenía la apreciación brasileña: renunciar a la capacidad disuasiva que podría tener un sistema de defensa común “es aceptar la condición de nación de segunda clase, dentro de un sistema colonial apenas un poco más sutil que el que prevaleció el siglo pasado”. Sin embargo, se expresaba el apoyo a la

¹⁶⁹ Según expresa la exposición brasileña: “el nuevo orden internacional de la posguerra fría no fue el resultado de un consenso entre las naciones, en particular las del Sur [...] Por esas razones, países como los nuestros deben mirar con recelo las políticas de desarme, reducción de efectivos militares, de cambio de misión de las fuerzas armadas y de su transformación en milicias destinadas al mantenimiento del orden interno”. A ello se agregaba que “Brasil no aceptará alianzas o mecanismos de seguridad colectiva que creen conceptos nuevos de defensa frente a amenazas internas [...] La estructura que Brasil supone como ideal deberá basarse en la interdependencia y la cooperación” (Delegación de la República Federativa del Brasil, 1992).

propuesta Argentina: “creemos que la alternativa N°2 (seguridad a través de acuerdos político-militares ampliados) es la mejor y la de posible ejecución en el mediano plazo” (Delegación de la República Federativa del Brasil, 1992).

En el caso de Paraguay, los comentarios de la representación guaraní a la propuesta argentina fueron expresados por el Coronel Poletti Cano. Lo llamativo es que, en este caso, la apreciación sobre la conformación de un sistema de defensa subregional sería distinta a la manifestada previamente en la exposición del Jefe de la Fuerza Aérea de su país, el General Cramer Espínola. En este sentido, el representante paraguayo dejaría de manifiesto sus reparos a la conformación de un mecanismo mercosureño de defensa, aunque tampoco se opondría a su concreción. Como primer punto, descartaba la opción de una alianza militar –la opción de máxima- debido a que no hay “un enemigo común de tal magnitud que exija precedencia a la organización militar”. Asimismo, el oficial paraguayo destacaba que cualquier arreglo de seguridad regional que se pudiera realizar debía “coadyuvar al fortalecimiento de la seguridad hemisférica, atendiendo a la eventual superposición de roles con la JID”.

La respuesta de la delegación uruguaya, por su parte, se centró sobre la exposición del General Espínola. En este sentido, el delegado oriental apeló al argumento de la primacía de la integración económica como condición *sine qua non* para pensar en proyectos más ambiciosos en el plano de la defensa: “Consideramos que la posibilidad de establecer una doctrina subregional de defensa constituye un paso necesariamente posterior a la integración económica”, sentenciaba el oficial uruguayo. A ello agregaba, además, que las realidades de las sociedades y las Fuerzas Armadas de los países de la región volvían innecesaria la mencionada doctrina. Finalmente, concluía: “en la etapa actual de la concreción del Mercosur, la colaboración militar deberá continuar evolucionando en el marco actualmente vigente” (Delegación de la República Argentina, 1992: 232-233).

3. La Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur (1992)

En algún punto, las propuestas esbozadas en los Simposios de Estados Mayores del Mercosur no implicaban necesariamente una postura oficial de los Estados. El carácter híbrido de “foro de reflexión con representantes estatales” tornaba difuso el alcance de las iniciativas. Aun así, el protagonismo que adquirieron las discusiones sobre el tema reflejaba un estado de cosas: conformar un mecanismo común de cooperación en defensa en el marco del bloque subregional aparecía como un horizonte de posibilidades.

En este sentido, no cabe duda que la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 tuvo un efecto positivo en la marcha del proceso de integración, abriendo expectativas de profundizar las agendas hacia otros campos. Ese efecto sería potenciado, además, por una serie de avances en la institucionalidad del bloque: en diciembre de 1991 se rubricaba el Protocolo de Brasilia, constituyendo un mecanismo –precario aún- de solución de controversias comerciales entre los países miembros. A su vez, en junio de 1992 se aprobaba el Cronograma de Las Leñas, en el que establecía un plan de acción concreto para alcanzar la consecución de los objetivos y metas previstos en el Tratado de Asunción¹⁷⁰. Otro aspecto importante de la agenda mercosureña por esos años fue la institucionalización de una serie de reuniones sectoriales de Ministros de áreas como Justicia o Trabajo¹⁷¹. Más allá de que los temas económico-comerciales seguían siendo el *lei motiv* del bloque, estas iniciativas parecían revelar que existía la voluntad de incluir también otras temáticas en el entramado institucional de la integración. Sumado a lo anterior, desde el ámbito bilateral también se produjeron avances que impactaron positivamente en el marco de la seguridad regional. Un claro ejemplo de ello es la profundización de la cooperación en el campo nuclear por parte de Argentina y Brasil que desencadenó, en junio de 1991, en la creación

¹⁷⁰ La cumbre de Las Leñas contó con una serie de agregados que la volvieron todavía más significativa. Entre otras cosas, se enfatizó la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas y de resolver las asimetrías entre los países miembros y se aprobaron iniciativas en áreas no comerciales, como el plan trienal de Educación y el Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa. Además, estuvieron presentes los Presidentes de Bolivia y de Chile con los cuales se firmó una Declaración conjunta de contenido político (Peña, 1992).

¹⁷¹ En marzo de 1991, el Consejo del Mercado Común del Sur resolvería mediante la Decisión Nº 05/91 “Promover Reuniones de Ministros o de funcionarios de jerarquías equivalentes, en las que participarán solamente los representantes de los Estados Partes para el tratamiento de los asuntos vinculados al Tratado de Asunción, en sus respectivas áreas de competencia”. A 1992 ya se había institucionalizado la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, la Reunión de Ministros de Justicia, la Reunión de Ministros de Agricultura y la Reunión de Ministros de Trabajo del Mercosur.

de la ABACC.

Pero más allá del ámbito específico del Mercosur, por entonces también se sucedieron una serie de cuestiones que alimentaron un clima propicio para desarrollar nuevas arquitecturas regionales en materia de defensa. Una de ellas tuvo que ver con el relanzamiento de la seguridad hemisférica. En el Compromiso de Santiago de 1991, la OEA hizo un llamado a estrechar la relación entre cuestiones de seguridad y procesos de integración¹⁷². Otro suceso que fomentó la regionalización de los temas de seguridad fue la firma por parte de los países del Pacto Andino del “Compromiso andino de paz, seguridad y cooperación”, en 1989. En dicho documento, los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela “se comprometen a establecer o perfeccionar medidas de fomento de la confianza” y fomentar “la cooperación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo de interés común” (Grupo Andino, 1989). En tercer lugar, el retorno de la democracia a Chile sería otro factor importante a tener en cuenta, dado que cerraba el período de gobiernos autoritarios en el Cono Sur y abría la posibilidad de que el país trasandino se embarcara en iniciativas conjuntas en temas de seguridad.

También vale resaltar que por aquellos años los asuntos de seguridad y defensa cobraron protagonismo en distintos órganos de integración y cooperación situados más allá de los confines de la región. En febrero de 1992 se firmaba el Tratado de la Unión Europea (TUE) – popularizado como “Tratado de Maastricht”-. Entre sus puntos fundamentales, dicho Tratado establecía una Política Exterior y de Seguridad de la UE, con el objetivo de defender los valores comunes, preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho (Unión Europea, 1992)¹⁷³. De igual forma, también en 1992 se creaba el Tratado de Seguridad Colectiva (TSC) entre antiguos países de la Unión Soviética¹⁷⁴. Entre otras cosas, el instrumento jurídico instituía que los Estados parte se abstenían de usar la fuerza entre sí

¹⁷² Cabe recordar también la resolución 1179 -“Cooperación para la seguridad y el desarrollo hemisféricos. Contribuciones regionales a la seguridad global”- en la que se llamaba a “respaldar los procesos de integración en el Hemisferio” (Organización de los Estados Americanos, 1992).

¹⁷³ El Tratado entró en vigor en noviembre de 1993.

¹⁷⁴ Armenia, Kazajistán, Kirguistán, la Federación Rusa, Tayikistán y Uzbekistán fueron los primeros signatarios del TSC. Azerbaiyán, Bielorrusia y Georgia firmaron el Tratado en 1993. Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán se retiraron en 1999, y este último país volvió a afiliarse en 2006. Asimismo, en 2002 se crearía la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC).

para dirimir cualquier conflicto; prohibía la participación de los países miembro en cualquier acción militar por parte de uno o más Estados externos contra un Estado firmante del Tratado; y establecía mecanismos de cooperación y coordinación de políticas en caso de amenaza a la seguridad y la integridad de alguno de los Estados miembro (Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, 1992).

En el plano doméstico de la Argentina, también se podían encontrar indicadores que favorecieron la implementación de una activa política de seguridad regional. En efecto, hacia 1992 los levantamientos carapintadas y las insubordinaciones masivas habían quedado definitivamente aplacados y la política de defensa se amalgamaba cada vez más a la política exterior. De igual forma, a través de una creciente actividad internacional –ya sea participando en Irak, en operaciones de paz bajo Naciones Unidas o en las actividades con los países vecinos- los militares argentinos se fueron convenciendo de la utilidad que tenían las instancias vinculadas a la seguridad internacional y regional. Al mismo tiempo, el accionar externo les permitía reinventarse tras largos años de dedicarse a combatir al supuesto enemigo interno. Del mismo modo, un creciente protagonismo externo les abría la posibilidad de retomar protagonismo en el diseño de las políticas públicas.

La llegada de Di Tella a la Cancillería y de Erman González al Ministerio de Defensa, en 1991, no resultaría favorable para la conducción civil en la cartera castrense, pero sí implicaría un mayor involucramiento del Palacio San Martín en los asuntos de seguridad internacional¹⁷⁵. Di Tella y González, además, no tenían una buena relación lo que, de algún modo, repercutía en el vínculo entre las dos áreas de gobierno encargadas de implementar la política de seguridad regional. Sumado a ello, como ya hemos mencionado, la política de generación de medidas de confianza y seguridad despertaba por entonces cierta reprobación en las Fuerzas Armadas, ya que eran interpretadas como medidas que “desarmaban” unilateralmente a la Argentina. Mientras que otros países -como Brasil y Chile- mantenían vigentes sus programas misilísticos y de adquisición de medios militares.

¹⁷⁵ Según explica Rut Diamint (2014), Erman González era muy permeable a las demandas de las fuerzas. Domingo Cavallo, por su parte, ratifica esta apreciación y agrega que el motivo era que Erman había cosechado un gran vínculo con los uniformados por su actividad como funcionario público en el área aeroportuaria (Cavallo, 1997)

A pesar de estas dificultades, cabe destacar que entre 1992 y 1993 se produjo un importante cambio en la ecuación entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa respecto de quién comandaba la política de seguridad internacional. La llegada de Di Tella y otros funcionarios y diplomáticos como Andrés Cisneros, Enrique de la Torre o Hernán Patiño Mayer a puestos jerárquicos y de incumbencia en materia de seguridad dieron lugar a la existencia de un cuerpo de agentes civiles cercanos a una postura “globalista” que, con la venia de presidencia, tomaron decididamente las riendas de la agenda externa de seguridad.

A. Defensa propone

En este escenario, en octubre de 1992, los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores de Argentina conversaron, en el marco de una reunión interministerial, la posibilidad de institucionalizar una Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur y Chile¹⁷⁶. En función de dicho cónclave, el Ministerio de Defensa elaboró un documento con una propuesta que sería remitida al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Según establece el documento elaborado por la Secretaría de Asuntos Militares, los principales objetivos que llevaban a la cartera castrense a proponer la institucionalización de una Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur y Chile tenían que ver con: 1) apoyar al gobierno nacional para lograr la consolidación y desarrollo del Mercosur; 2) tomar la iniciativa en los aspectos de defensa del Mercosur; 3) fortalecer la posición de la Argentina ante la futura reunión de Ministros de Defensa de la OEA; y 4) consolidar los vínculos de defensa en el ámbito del Mercosur.

En base a los objetivos planteados por Defensa, vale resaltar dos cuestiones: en primer lugar, que a pesar de las objeciones a las medidas de fomento de la confianza, la cartera castrense parecía asumir la cuestión como un proceso inevitable y buscaba, de alguna forma, asumir un papel más activo en su implementación y no quedar como un mero espectador. En segundo término, el Mercosur tenía para Defensa una connotación defensiva, en tanto se lo concebía como un instrumento para negociar en una mejor posición frente a Estados Unidos y para aumentar el peso relativo en las discusiones en la

¹⁷⁶ Cabe recordar que, para entonces, los únicos miembros del bloque eran Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Chile y Bolivia todavía no se habían incorporado como miembros asociados.

OEA.

Pero más allá de los propios objetivos que se trazaban para la Argentina, la cartera castrense delinearía también una serie de objetivos generales y específicos que tendría la Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur y Chile, una vez establecida. Entre los primeros se encontraban: 1) Impulsar la integración regional como medio para fortalecer la capacidad negociadora frente a intereses extrarregionales¹⁷⁷; 2) generar un ámbito de confianza en lo militar que coopere en el marco general de las relaciones regionales; 3) incrementar los canales de comunicación e información; y 4) impulsar la cooperación y el intercambio en los aspectos relacionados con la defensa.

Por otro lado, los objetivos específicos serían: 1) establecer reuniones periódicas de los Ministros de Defensa del Mercosur; 2) establecer una Secretaría de la Reunión de Ministros, sus funciones y su modalidad de instrumentación; 3) elaborar programas de ciencia y tecnología de aplicación en el área de defensa; 4) elaborar programas conjuntos de producción bélica; 5) establecer sistemas de comunicaciones y de información entre los Ministerios y los Estados Mayores Conjuntos; 5) determinar programas de intercambio, perfeccionamiento y formación de personal civil del área de defensa y personal militar; y, 6) determinar sistemas de consultas ante situaciones que afecten intereses comunes (Ministerio de Defensa, 1992).

En base a lo anterior, puede decirse que el mecanismo de defensa del Mercosur ideado por el Ministerio de Defensa contenía elementos de un modelo integrativo de cooperación e integración en defensa: contemplaba una estructura institucional permanente, tenía como objetivo coordinar posiciones conjuntas en foros regionales y extrarregionales e incluía la elaboración de proyectos conjuntos en materia de ciencia y tecnología.

B. Cancillería responde

Ante este panorama, la respuesta de la Cancillería sería, en líneas generales, favorable a la idea de institucionalizar la cooperación en defensa en el Mercosur. No obstante, se expresaban una serie de reparos sobre la naturaleza, los objetivos y la forma de llevarla a

¹⁷⁷ Sobre este punto, cabe destacar que por entonces ya se había comenzado a negociar un acuerdo en materia comercial entre el Mercosur y Estados Unidos (conocido como "4+1") y otro entre el Mercosur y la Comunidad Europea.

cabo que terminaban dando forma a un mecanismo de seguridad cooperativa más modesto. Así lo dejaba en claro la Dirección de Seguridad Internacional del Palacio San Martín: “La propuesta remitida por el Ministerio de Defensa es una iniciativa interesante que, en principio, es compatible con los esfuerzos a favor de la integración del Cono Sur. Sin embargo, su temario, organización y estructura merecen una consideración detallada” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1992b).

En este sentido, la Cancillería dejaría explícito que, a su entender, los distintos procesos de transición a la democracia y, por consiguiente, de relacionamiento entre civiles y militares en los países de la región eran una variable determinante a la hora de establecer la factibilidad y alcances de un mecanismo de este tipo. Dicho de otra forma, para el Palacio San Martín resultaba difícil materializar un mecanismo político de defensa a nivel Mercosur cuando, por ejemplo, Brasil no tenía Ministerio de Defensa¹⁷⁸. Esta divergencia pondría en evidencia los recelos que tenía la Cancillería en lo vinculado a la conducción de la política de seguridad internacional de la Argentina. Como se dijo en el capítulo 2, el Palacio San Martín percibía a su par de defensa como una cartera demasiado permeable a la influencia de los militares. Es decir, que la conducción civil no era lo suficientemente contundente como para neutralizar los intereses particulares de las Fuerzas Armadas. Mucho menos, para articular la política de defensa con una política exterior que buscaba mostrar al país como un actor confiable. Frente a las potencias y los actores económicos internacionales. En efecto, según expresa el documento: “La realización de este tipo de reuniones requiere una cuidadosa planificación de la estrategia negociadora, que debe articularse perfectamente con la política exterior en los niveles bilateral, regional, hemisférico y global”. A ello se agregaba que en caso que efectivamente se concretara el mecanismo, la presencia de ambas carteras constituía un requisito excluyente, a efectos de evitar una “diplomacia militar paralela”.

Otro punto de tensión entre ambos ministerios pasaba por la relación entre el eventual esquema de defensa mercosureño y los Estados Unidos: desde la Cancillería se objetaba que el mecanismo propuesto por Defensa tuviera como objetivo fortalecer la capacidad negociadora frente a otros actores, en alusión a Estados Unidos. Para el Palacio San Martín,

¹⁷⁸ Hasta 1999, año en que fue creada una cartera de Defensa, la política de defensa era coordinada por cinco ministerios: de Ejército, de Marina y el Aeronáutico, además del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y el Gabinete Militar de la Presidencia.

esta idea directamente resultaba contraria a la política exterior del país –orientada a generar confianza frente a las potencias occidentales-; a la concepción de la integración regional –entendida más como una plataforma de inserción en los mercados globales y no como una herramienta defensiva- y, también, entraba en colisión con la política de seguridad regional -en la que la seguridad hemisférica ocupaba el lugar de “paraguas” de cualquier iniciativa-. En palabras de la propia Cancillería:

Este diálogo franco en la región no puede sino estar dirigido a integrar al Cono Sur al proceso de reestructuración de los mecanismos y alcances de la seguridad hemisférica e internacional, del mismo modo que la integración económica no puede verse sino como una etapa para una más fructífera inserción de la región en el mercado mundial (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1992b).

En este marco, ninguna iniciativa podía contener una contraposición entre los ámbitos regional y hemisférico ni tampoco implicar un desafío a Estados Unidos o sus aliados. “Esta formulación es incompatible con la política del gobierno nacional y debería ser descartada de la agenda”, sentenciaba la Dirección de Seguridad Internacional¹⁷⁹.

Dicho lo anterior, ambos ministerios sí coincidirían en que una eventual Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur no debía contemplar la materialización de una alianza militar de seguridad colectiva. Para la Cancillería, especialmente, el sentido fundamental que debía guiar la eventual creación de un mecanismo regional de defensa era la generación de confianza entre los países de la región. En este sentido, las acciones orientadas a establecer comunicaciones entre los Ministerios y entre las Fuerzas Armadas, a diseñar programas de intercambio y formación de personal civil y militar y a elaborar sistemas de consultas ante eventuales conflictos, debían constituir los objetivos principales de la cooperación con los países del Mercosur.

La inclusión de políticas de cooperación en materia de producción, ciencia y tecnología dentro del mecanismo regional también despertaba la oposición de la diplomacia argentina. Según establecía el documento que analizaba la propuesta de Defensa: “La cooperación en estos temas requiere ser perfectamente compatible con nuestra política de no proliferación [...] y con la estrategia negociadora respecto de nuestros vecinos”. El temor de la Cancillería

¹⁷⁹ La Cancillería remarcaba, con un halo de preocupación, que la idea de crear un sistema de defensa subregional como una contraposición a Estados Unidos ya había sido debatida en los Simposios de Estados Mayores Conjuntos del Mercosur.

pasaba porque los militares pudieran asumir un rol protagónico en estos temas, “autonomizándose” del control político y poniendo en riesgo las medidas de no proliferación acordadas en los más altos niveles gubernamentales. En otras palabras, lo que preocupaba al sector diplomático era que se abriera la puerta para una “remilitarización” de las políticas espaciales y nucleares que, en el caso argentino, atentaran contra el perfil no conflictivo que buscaba mostrar el gobierno de Menem.

Este orden de prioridades tendría su correlato, además, en la forma de institucionalizar la cooperación. Al respecto, la Cancillería dejaba en claro que “el establecimiento de estructuras permanentes” (es decir, institucionalizar reuniones periódicas de los Ministros de Defensa del Mercosur y crear una Secretaría de la Reunión de Ministros) “debería ser posterior a los acuerdos básicos que se logren. En caso contrario, nuestro país podría verse obligado a cumplir con sistemas de toma de decisiones que no sean los más convenientes”.

En definitiva, lo anterior constata que a fines del año 1992, ya con el Mercosur constituido, el gobierno argentino barajaba la iniciativa de impulsar la institucionalización de un foro de Ministros de Defensa del Mercosur y Chile; y que el bosquejo inicial fue desarrollado por el Ministerio de Defensa y replicado luego por Cancillería. De igual forma, el intercambio dejaba en evidencia que los objetivos de la política de seguridad regional argentina no estaban totalmente consensuados entre ambos ministerios. Por el contrario, existían discrepancias sobre el rol del Mercosur, sobre la visión de la integración regional, sobre la relación con Estados Unidos y sobre la institucionalidad de un eventual sistema subregional de defensa. En materia de modelos de cooperación, además, el Ministerio de Defensa proponía un esquema asimilable a la seguridad integrativa; mientras que Cancillería contemplaba un proyecto de seguridad cooperativa más limitado. Pero, más allá de las divergencias, vale resaltar que tanto la cartera castrense como el Palacio San Martín no concebían la posibilidad de articular un mecanismo dentro de los parámetros de la seguridad colectiva.

Dicho esto, también cabe aclarar que la iniciativa no pasaría, al menos en lo formal, del intercambio entre Defensa y Cancillería detallado anteriormente. Sobre este punto, Leonardo Hekimián –por aquel entonces asesor del Ministerio de Defensa– señala en una entrevista: “la propuesta nunca vio la luz de manera formal hacia el resto de los países del

bloque. Sí fue conversada informalmente con funcionarios de Brasil y Uruguay, quienes manifestaron de forma bastante diplomática que no era el momento para avanzar en esos términos”. A ello agrega, además: “la Cancillería tampoco estaba muy convencida con la idea de impulsar el tema” (Hekimián, 2014).

4. El Ejército toma la iniciativa

Como se vio en el caso de los Simposios del Mercosur, la idea de establecer una arquitectura de seguridad en el marco subregional no era exclusiva de las instancias diplomáticas y políticas de la defensa. De hecho, por aquellos años, los uniformados argentinos también tomarían la delantera a la hora de diseñar propuestas.

En el marco de un Seminario sobre Fuerzas Armadas y el Mercosur realizado en 1993, el Subsecretario General del Ejército Argentino, Coronel Hugo Cargnelutti, planteó públicamente la posibilidad de instrumentar un mecanismo de seguridad regional entre los países del Cono Sur. El oficial argentino retomaba el principio de seguridad cooperativa como el modelo rector que debían seguir las relaciones interestatales en materia de defensa en América del Sur y –al igual que lo hiciera su compatriota y camarada un año antes en el Simposio de Estados Mayores del Mercosur– plantearía tres alternativas. En este caso, la primera opción se basaba en “mantener la vigencia plena de los acuerdos de seguridad y organizaciones a nivel regional”. En la práctica, esto implicaba seguir referenciando la seguridad regional dentro de la seguridad hemisférica, a través de los componentes del sistema interamericano de defensa: la OEA, la JID y el TIAR. Es decir, mantener el *status quo* remanente de la Guerra Fría, con alguna actualización en materia de control civil de las Fuerzas Armadas. En opinión de Cargnelutti, esta posibilidad debía ser descartada por dos razones: en primer lugar, por haber demostrado “escasa adaptabilidad estratégica e ineficacia en situaciones de crisis”¹⁸⁰. Y, en segundo término, por la situación de marcada asimetría que caracterizaba a los países del continente, en una clara alusión a la preeminencia de Estados Unidos.

La segunda alternativa del Subsecretario General del Ejército va a ser la de perfeccionar los acuerdos y organizaciones vigentes. Es decir, a tono con las proclamas del gobierno

¹⁸⁰ Es clara la referencia implícita a la ineficacia del TIAR.

argentino en el ámbito hemisférico, *aggiornar* los actuales instrumentos interamericanos a la nueva realidad. En este caso, si bien para Cargnelutti la alternativa resultaba viable, tenía una limitación determinante: las iniciativas provenientes del marco subregional contarían con la indiferencia de aquellos actores hemisféricos que no forman parte del proceso.

Como tercera alternativa, Cargnelutti va a proponer la concreción de iniciativas circunscriptas específicamente al ámbito subregional -el Cono Sur- que sustenten el proceso de integración y que se articulen con el sistema regional -en referencia al hemisférico- en un estadio cooperativo. Este camino resultaba el más “viable, conveniente y eficaz”, dado que permitiría implementar medidas factibles y aceptables en el marco subregional, manteniendo la prudencia de no avanzar -al menos en lo inmediato- en la conformación de sistemas de seguridad colectiva que ya han demostrado su ineficacia. Según el oficial argentino, “sería un paso intermedio hacia instancias superiores y más complejas de integración” (Cargnelutti, 1993). En términos de medidas concretas, la propuesta iba en línea con las clásicas medidas de fomento de la confianza: políticas de control y limitación de armamentos; acuerdos conjuntos de no proliferación; intercambio de personal civil y militar; ejercicios combinados; intercambio de información y comunicación; consultas de alto nivel político y militar. No obstante, en este caso también se planteaba la creación de un organismo permanente cuyo objetivo principal era la prevención de conflictos.

Dicho lo anterior, quien fuera Jefe del Ejército Argentino entre los años 1992 y 1999, General Martín Balza, también abordó por entonces la relación entre integración y seguridad regional. En un documento titulado “La seguridad entre los países del Mercosur”, publicado en la Revista SER en el 2000, Balza resaltaba: “La estructura institucional del Mercosur no ha contemplado hasta el momento un ámbito orgánico definido para el tratamiento de los asuntos de defensa”. Teniendo en cuenta este vacío, el oficial argentino va a sostener la necesidad de ampliar las agendas de la integración, debido a que “la extensión del proceso de integración no alcanza solamente los aspectos meramente económicos” (Balza, 1995).

En base a esta idea, el Jefe del Ejército va a reflexionar sobre el impacto que tiene la conformación del Mercosur en el terreno de la seguridad y la posible creación de un mecanismo conjunto:

Es indudable que el lanzamiento del Mercosur llevó a las FF.AA. a pensar en todo lo referido a la integración desde el punto de vista militar [...]. Es aquí, cuando la idea de la necesaria complementación entre integración y seguridad regional comienza a cobrar fuerza. El acercamiento entre Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina se perfila como un esfuerzo amplio y sostenido. Analizando la evolución de este acercamiento, bien podría afirmarse que se incrementan las posibilidades de concretar los mecanismos de cooperación que permitan avanzar en el campo militar (Balza, 1995).

Otro punto interesante del documento es que, al igual que Cargnelutti, Balza resalta el fracaso de la seguridad colectiva a nivel hemisférico –identificando al TIAR como su mejor exponente– afirmando, en cambio, la necesidad de establecer un marco de seguridad cooperativa “que permitirá armonizar la integración regional con la cooperación militar”. En función de ello, el Jefe del Ejército argentino va a sugerir concretar una serie de medidas “que conformarían el primer paso hacia un entendimiento más amplio”. Entre ellas, realizar reuniones periódicas entre las autoridades de los Ejércitos; promover la realización de ejercicios combinados o intercambiar ideas para la materialización de un futuro sistema cooperativo.

Al respecto, cabe resaltar dos cuestiones: en primer lugar, que en ningún momento se haría mención al rol de las instancias políticas como los Ministerios de Defensa o las Cancillerías en estas iniciativas, lo cual reflejaba que, de alguna forma, los militares argentinos todavía se seguían considerando como un actor protagónico en el diseño de la política exterior y de defensa. En segundo lugar, para el oficial argentino este tipo de acciones constituían misiones y funciones subsidiarias de los Ejércitos, lo cual podía interpretarse como una forma de restarle prioridad al asunto. En este sentido, más allá de las medidas propositivas, el militar argentino dejaba en claro que a su parecer existían una serie de frenos que atentaban contra las posibilidades de avanzar en la integración en materia de defensa en el Cono Sur. Uno de ellos era que “los Estados de la región poseen una percepción diferente en cuanto a la identificación de riesgos comunes se refiere”. En segundo término, que toda cooperación multilateral “debe salvaguardar la autonomía de cada uno de los Estados y al mismo tiempo sumar esfuerzos a la defensa común de la región”. Es decir, las diferentes visiones de los Estados sobre las amenazas y la negativa a ceder cualquier tipo de atribución hacia una instancia regional constituían, para Balza, los bordes que delimitaban los alcances de un eventual mecanismo común de seguridad en el Mercosur.

5. El consenso brasileño por el “no”

Llegado a este punto, la masa crítica que se fue generando en los años subsiguientes a la firma del Tratado de Asunción respecto de los alcances de la integración en seguridad al interior del Mercosur tendría repercusiones en el resto de los países de la región, quienes se van a ver obligados a sentar posiciones más claras. En este marco, Brasil fue quien mayores reparos interpuso para avanzar más allá de las medidas de cooperación bilateral que se estaban llevando a cabo.

Esta reticencia se haría clara cuando, en junio de 1993, la Secretaría de Asuntos Estratégicos –instancia que dependía directamente de la Presidencia– reunió a un grupo de funcionarios, asesores y altos oficiales de los Ministerios Militares y de Relaciones Exteriores a efectos de debatir sobre las implicancias que tenía el Mercosur para Brasil¹⁸¹. En dicho cónclave, el Embajador Rubens Barbosa -Subsecretario General de Asuntos de Integración Económica y de Comercio Exterior- dejó en claro su postura frente a las propuestas de conformar un sistema de seguridad regional mercosureño, haciendo especial alusión a las iniciativas que provenían desde Argentina. En este sentido, el funcionario de Itamaraty va a destacar “la constante aparición de propuestas, principalmente por parte de actores argentinos, para nuevos mecanismos de coordinación de la seguridad regional y la integración de las fuerzas militares. En esos casos la posición oficial de Brasil es considerar prematuras las propuestas en este sentido”.

En esta misma línea se manifestaron también otros funcionarios: “las iniciativas de incremento de la cooperación militar en el ámbito del Mercosur deben ser cautelosas para no atropellar y sí apoyar las negociaciones para la integración”, dijo uno de ellos. También se apelaría a fortalecer la dimensión económica como requisito fundamental para recién pensar en avanzar en temas de defensa: “Una mayor cooperación militar entre las fuerzas armadas de los países sudamericanos [...] sólo ocurrirá con [...] la consolidación del proceso de integración económica”. Otro argumento en contra tenía que ver, al igual que pensaba Balza, por las diferencias entre los países del bloque: “las dificultades de una mayor

¹⁸¹ Según cuenta Tomás Guedes da Costa (1993), estaban presentes en la reunión: el Alte. Esq. Mário César Flores (Jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos); el Senador José Fogaça; el Alte. Esq. Sérgio Alves Lima (Jefe de Estado Mayor de la Armada); el Gen Div. Luciano Phaelante Casales (Vice Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas); el Gen. Div. Gleuber Vieira (2º Subjefe de Estado Mayor del Ejército) y el Mayor Brig. Antonio Alberto de Toledo Lobato (Vice Jefe de Estado Mayor de la Aeronáutica).

cooperación militar están fundadas también en la limitación de recursos financieros, y en las disparidades y asimetrías de intereses y de orden militar operacional entre los países de la región” (Guedes da Costa, 1993).

En definitiva, lo anterior dejaba en claro que, tanto para Itamaraty como para los altos mandos militares brasileños, la profundización de la cooperación en materia de defensa entre los países del Mercosur no era una alternativa viable. Ya sea por la preeminencia que tenían los asuntos económicos a la hora de arrastrar a las otras áreas; o a raíz de las diferencias que subyacían entre los países en materia de objetivos estratégicos y capacidades militares.

6. El centro de prevención de conflictos (1992-1995)

A mediados de la década, la euforia por el auge de la democracia que había caracterizado el clima inmediato de la post Guerra Fría comenzó a mermar. En muchos países de la región se instaló la preocupación de un posible quiebre de la paz y la estabilidad democrática en el continente. Es cierto que dicha preocupación tenía una serie de fundamentos más que razonables: los conflictos internos como el golpe de Estado en Haití (1991), los autogolpes de Fujimori en Perú (1992) y Elías Serrano en Guatemala (1993) o el frustrado golpe contra Juan Carlos Wasmosy en Paraguay (1996) revelaban que la democracia no estaba totalmente consolidada en la región. A ello se sumaron conflictos armados interestatales - como el de Perú y Ecuador de 1995- que dejaban en evidencia que las hipótesis de conflicto no se habían desterrado del imaginario colectivo de los Estados y que las posibilidades de una guerra en la región eran más reales de lo pensado. Ante este panorama, los países más cercanos a la idea del “activismo intervencionista” para preservar la democracia y las instituciones comenzaron a evaluar la necesidad de establecer mecanismos regionales de resolución de conflictos que complementen los existentes, como la resolución 1080 de la OEA.

En este marco, fueron los países de América Central quienes tomaron la iniciativa y en 1995 suscribieron el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica. Según explica Rut Diamint (2001), el Tratado fue ideado en tanto instrumento para la transparencia y la puesta en común de una amplia serie de cuestiones, tanto referidas a la defensa tradicional

como a la seguridad ciudadana; problemas de terrorismo y narcotráfico y protección del medio ambiente. Pero más allá de estas cuestiones, el Artículo 27 establecía que uno de los objetivos del convenio era “establecer un mecanismo preventivo, de alerta temprana, ante las amenazas a la seguridad en cualquiera de sus categorías y un programa permanente de medidas de fomento de la confianza entre los Estados de la región centroamericana” («Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica», 1995).

A. De Argentina a América

En el caso de Argentina, el enfrentamiento entre Perú y Ecuador fue, como se mencionó anteriormente, un episodio que despertaba preocupación. En esta línea, para Buenos Aires el entramado institucional de seguridad regional vigente por entonces resultaba insuficiente para abordar las eventuales situaciones de crisis entre países de la región. Según destacaba la propia Cancillería en un documento de diagnóstico sobre la política de seguridad regional:

La falta de espacios de seguridad y la carencia de instrumentos efectivos en la OEA generan un peligroso vacío en las relaciones internacionales regionales que puede conducir a impredecibles conflictos armados, como el caso de Perú y Ecuador y la experiencia centroamericana de la década del 80 (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1995).

En función de estas percepciones es que, por esos años, va a cobrar forma la idea de establecer un Centro de Prevención de Conflictos. Y, una vez más, Argentina sería un actor protagónico en la materia. A rigor de verdad, como expresaba la propuesta del Coronel Cargnelutti, la idea ya contaba con antecedentes desde los primeros años de la década de 1990. Por entonces, Buenos Aires pensaba, más bien, conformar un centro de este tipo a nivel subregional, en sociedad con Brasil. Al respecto, el ex Director de Seguridad Internacional de la Cancillería, Embajador Enrique De La Torre, sostiene: “nosotros le propusimos a Brasil hacer un centro de prevención de conflictos, en el marco del Mercosur. Y empezamos a hacerlo bilateralmente, pero nunca quisieron saber nada” (De La Torre, 2016). En efecto, a principios de marzo de 1991, el canciller Di Tella le propuso a su contraparte brasileña, Francisco Rezek, un proyecto de tratado de defensa regional mutua del Cono Sur. El objetivo central del tratado era habilitar a los países a actuar en la defensa del orden democrático de un país de la región, en caso que hubiera un intento de golpe de

Estado. El tratado contemplaba, en caso extremo, la posibilidad de utilizar a las Fuerzas Armadas. Desde luego, tal iniciativa no caería bien en el país verde *amarelo*, más bien refractario al “intervencionismo multilateral”. En este contexto, el Ministro Rezek respondería que dicho mecanismo resultaba “innecesario” (La Nación, 1991).

Otro indicador de la voluntad argentina por articular una instancia para intervenir ante eventuales conflictos regionales quedaría de manifiesto en el mencionado documento de la Cancillería “Estrategia de negociación argentina para el Cono Sur en el campo de la defensa y la seguridad”. En efecto, allí se contemplaba la preparación “de un estudio completo de un modelo de Centro de Prevención de Conflictos” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1992a).

Pero, al igual que con las anteriores propuestas para materializar un mecanismo subregional de defensa, la posición de Brasil estuvo marcada por las evasivas y los rechazos. Estas reiteradas negativas, a su vez, eran una fuente de preocupación para el gobierno argentino. En 1995, la Cancillería dejaba en claro este estado de situación:

En el ámbito subregional, si bien la Argentina se ha embarcado en el esquema económico más ambicioso de la región (Mercosur), este proceso ha encontrado serios obstáculos para avanzar en materia de seguridad debido a la negativa de Brasil a tratar los temas en los ámbitos hemisférico y subregional. Por ahora nuestro país no ha elaborado ni ha tratado al más alto nivel una estrategia común de seguridad con Brasil y los demás países del Mercosur. Esto ha generado un vacío que se considera puede generar inestabilidades futuras por lo que se hace aconsejable un firme planteo frente a Brasil para elaborar mecanismos en materia de seguridad (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1995).

En definitiva, Argentina consideraba que la materialización de un centro de este tipo constituía una herramienta importante para alcanzar un escenario cooperativo en la región. Ello así, por varios motivos: en primer lugar, coadyuvaría a desactivar las hipótesis de conflicto. Sumado a ello, serviría para neutralizar las posiciones contrarias a profundizar las políticas de no proliferación y desarme. Y, en tercer término, mostraría una región “confiable”, comprometida con el multilateralismo y la cooperación. Todo este marco, además, tornaría innecesario el mantenimiento de altos presupuestos militares, allanando el camino para la racionalización del Estado en el sector defensa.

Dicho esto, la reacción argentina ante las sucesivas desavenencias con Brasil y el resto de los países del Mercosur en el campo de la seguridad tuvo dos facetas: en primer lugar, se tradujo en una sensación de incertidumbre sobre los alcances de la cooperación con los países del Cono Sur. El otro costado de la reacción argentina pasaría por redoblar su apoyo al establecimiento de nuevas instituciones de coordinación en temas de defensa a nivel hemisférico, como fueron la CMDA y el también frustrado centro de prevención de conflictos de la OEA.

C. De Bolivia a América Latina

Asimismo, cabe resaltar que el país austral no fue el único Estado que pretendió avanzar en este tipo de iniciativas. Por caso, en 1997 fue Bolivia quien puso en agenda la creación de un “Centro de Prevención de Conflictos y Medidas de Fomento de la Confianza para América Latina”. En este caso, el ámbito de aplicación no sería ni el Mercosur ni la OEA, sino el Grupo de Río. Su foco de acción, además, estaría basado en una concepción ampliada de la seguridad, enfatizando la lucha frente a las nuevas amenazas. Según detallaba la diplomacia del país andino en su propuesta, tras el fin de la Guerra Fría emergieron un conjunto complejo de conflictos que no fueron resueltos en el pasado y otros que decantaron como consecuencia del deshielo estratégico. Las migraciones laborales, los nacionalismos étnico-culturales y la transnacionalización de los delitos de narcotráfico, corrupción y terrorismo son algunos de ellos. A esto se agrega que en algunos países de la región continúan anclados viejos conceptos y prácticas de seguridad propios de la era bipolar, lo cual daba cuenta de un notable retraso en la configuración de la agenda de seguridad regional. “Si no se logra crear una atmósfera de seguridad y confianza regional en la que se logre [...] prevenir y resolver pacíficamente los conflictos actuales o emergentes, es probable que los procesos de integración sufran retrocesos”, sentencia el documento (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1998b).

En base a lo anterior, el objetivo general de este Centro de Prevención de Conflictos sería impedir y prever la emergencia de conflictos de diversa índole, ya sea por factores internos, vecinales o subregionales. Y sus objetivos específicos, serían: a) crear eslabones de comunicación, integración e intercambio de información y acciones cooperativas entre los

países de la región en materia de seguridad; b) proveer un activo soporte diplomático, político y de asesoramiento estratégico al Grupo de Río; c) identificar escenarios potenciales de conflicto y acudir a ellos a través de sistemas de alerta temprana. Asimismo, la propuesta boliviana incluía que la sede de este Centro se situara en el país andino, en tanto que su posicionamiento entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones le otorga un rol estratégico de articulador entre las cuencas del Pacífico y el Atlántico (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1998b).

Planteada la propuesta boliviana, Argentina sería uno de los países que más se opuso a la iniciativa. El argumento central del Palacio San Martín era que dicha propuesta podría resultar redundante con las labores de la Comisión de Seguridad Hemisférica e, inclusive, “diluir el mandato renovado que aquella recibiera de la Cumbre de las Américas y de la Asamblea General de la OEA”. Por ende, debía procurarse evitar la proliferación de foros donde se traten los mismos temas. A ello se agregaba, además, que Argentina impulsaba la creación de un mecanismo de este tipo, pero en los ámbitos subregional y hemisférico (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1998b). Dos años más tarde, Bolivia volvería a insistir con la creación de un sistema de alerta temprana de similares características, pero esta vez para ser configurado dentro de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. En este caso, la iniciativa tampoco contaría con el consenso necesario para su implementación.

7. Argentina vuelve a la carga (1996-1998)

Si bien es cierto que la frustración de no poder concretar la Reunión de Ministros de Defensa o el Centro de Resolución de Conflictos del Mercosur empujó a la Argentina a apoyar y/o impulsar iniciativas similares en el espacio hemisférico, eso no implicó que el país austral abandonara sus pretensiones de materializar iniciativas similares a nivel subregional. Más bien, puede decirse que, entre 1996 y 1998 -cuando se rubrica la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz- Argentina redobló sus esfuerzos para articular un sistema subregional de defensa. Hubo, desde luego, una serie de factores, movimientos y sucesos en los ámbitos hemisféricos, subregionales y domésticos que favorecieron para que Argentina volviera a la carga.

En el ámbito hemisférico, si bien se había avanzado institucionalmente en la creación de organismos como la Comisión de Seguridad Hemisférica y la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, también comenzaría a hacerse cada vez más visible que el objetivo de consensuar un nuevo concepto de seguridad hemisférica resultaba más difícil de lo pensado. La expansión de las nuevas amenazas como la preocupación central de una gran parte de los países de la región y el aumento de las presiones norteamericanas por “policializar” a las Fuerzas Armadas latinoamericanas potenciaron la falta de consenso entre las políticas de defensa del continente. En efecto, las primeras reuniones de la CMDA pusieron de relieve las discrepancias entre aquellos países de la región que apoyaban una concepción ampliada de la seguridad y aquellos que seguían defendiendo una separación entre defensa y seguridad interior, como era el caso de los países del Cono Sur (La Nación, 1996b).

En América Central y el Caribe, en donde la agenda de las nuevas amenazas había sido internalizada sin mayores controversias, se produjo un avance en ambos sentidos: en el plano institucional y en el énfasis en el abordaje militar a este tipo de problemáticas. Así pues, el antes mencionado Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica no sólo preveía entre sus contenidos problemáticas como el terrorismo, el narcotráfico o la protección del medio ambiente, sino que también contemplaba la conformación de una Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), marcando un antecedente en materia de creación de mecanismos subregionales de seguridad.

Los países caribeños –más específicamente, Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas- harían lo propio al suscribir, en marzo de 1996, un tratado por el cual se establecía un Sistema de Seguridad Regional. Según el texto del acuerdo, los propósitos y las funciones del Sistema eran promover la cooperación entre los Estados miembros en la prevención e interdicción del tráfico ilícito de estupefacientes; la búsqueda y el rescate en situaciones de emergencia nacional; el control de inmigraciones; la protección de los recursos pesqueros; el control aduanero y tarifario; las funciones de policía marítima; los desastres naturales y de otra índole; el control de la contaminación; el combate a las amenazas contra la seguridad nacional; la prevención del contrabando y la protección de instalaciones de mar adentro y

de zonas económicas exclusivas (*Tratado Estableciendo el Sistema de Seguridad Regional*, 1996). Es decir, todas cuestiones vinculadas a lo que en el Cono Sur se consideraba parte de la seguridad pública. Más allá de esto, no dejaba de ser otro avance en la institucionalización de mecanismos subregionales de cooperación: al igual que el Tratado Centroamericano, el caribeño también establecía la creación de un órgano permanente. En este caso, se establecía un Consejo de Ministros responsables de la Defensa y la Seguridad de los Estados como autoridad de aplicación y dirección general del Sistema, previendo, además, la posibilidad de establecer órganos subsidiarios.

Sumado a lo anterior, fuera del continente americano también se sucedían nuevos arreglos institucionales en materia de defensa y seguridad. Así por ejemplo, en junio de 1996, la Comunidad de Desarrollo de África Austral (en inglés Southern African Development Community, SADC) celebró una reunión de Ministros de Defensa, Seguridad y Relaciones Exteriores en la que se acordó crear un Órgano para la Cooperación en Políticas de Defensa y Seguridad (OPSD, por su sigla en inglés). Según se estableció en el cónclave, dicho Órgano tendría como objetivo principal establecer un sistema de valores políticos comunes e instituciones y una política exterior común en áreas de interés mutuo; así como contribuir a la solución pacífica de controversias, mediación y arbitraje (Ngoma, 2003) ¹⁸². Si bien no se sabe a ciencia cierta hasta qué punto los funcionarios políticos, diplomáticos y militares sudamericanos conocían este tipo de iniciativas, no dejan de resultar antecedentes a tener en cuenta.

Yendo al espacio mercosureño, por aquellos años se produjeron una serie de movimientos que fortalecieron el carácter multidimensional del organismo, abriendo las expectativas para incorporar otros temas más allá de los económicos a la agenda de la integración. Uno de estos fue la firma, en junio de 1996, de la Declaración Presidencial sobre Diálogo Político entre los Estados Partes del Mercosur –popularizada como la “Declaración de Potrero de Los Funes”-. Mediante este instrumento, los países del Mercosur acordaban crear un Mecanismo de Consulta y Concertación Política con el objeto de ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados Partes y de concertar posiciones frente a cuestiones

¹⁸² El órgano comenzaría a funcionar recién en 2001.

internacionales de especial interés (Mercado Común del Sur, 1996)¹⁸³.

También durante 1996 tuvo lugar otro hecho significativo para el bloque: Bolivia y Chile se incorporaron como miembros asociados, dando lugar a lo que se conoció como “Mercosur Ampliado”. En la práctica, esto implicaba que ambos países podían participar en algunas reuniones del bloque y en la coordinación de políticas hacia fuera del organismo. Además, como señalaba Beatriz Nofal por aquel entonces, la incorporación de estos países – especialmente de Chile- tenía una importancia político-estratégica, en tanto contribuía a disipar hipótesis de conflicto que se manejaron en el pasado y proveía un marco de cooperación para el afianzamiento de la paz en la región (Nofal, 1996).

Sumado a lo anterior, ese mismo año se rubricó otro importante compromiso de carácter político: la Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur, que luego desembocaría, en 1998, en el Protocolo de Ushuaia. A ello se sumaría, en 1997, el comunicado conjunto en el que los presidentes del bloque declaraban “que el Mercosur constituye una alianza estratégica” (Mercado Común del Sur, 1997).

Por otro lado, por aquellos años comenzaban a evidenciarse las brechas dentro del bloque para cumplir con compromisos adoptados en un comienzo. En efecto muchas de las excepciones al arancel externo común fueron prorrogadas, surgieron otras nuevas y el código aduanero común nunca entró en vigencia (Bouzas, 2001). Sumado a ello, se incrementaron las disputas comerciales entre Argentina y Brasil. En este marco aparentemente adverso, emergieron más incentivos para avanzar en la multidimensionalidad del bloque, tratando de salir del cuello de botella que implicaba la agenda económica. Esto se hizo visible en la institucionalización de nuevas reuniones sectoriales de ministros. A las ya existentes reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales; de Justicia; de Agricultura; y de Trabajo se agregaron entre 1995 y 1996 la Reunión de Ministros de Educación, la de Ministros de Cultura, una

¹⁸³ El proceso seguiría en 1997, con la Declaración Presidencial de Asunción sobre Consulta y Concertación Política de los Estados Partes del Mercosur y culminaría, en 1998, con la creación del Foro de Consulta y Concertación Política. Según indicaba la decisión: “la creación de un foro para la consulta y la coordinación política contribuirá para consolidar y expandir esa creciente dimensión política del Mercosur, así como para profundizar el diálogo [...] en temas de política externa y de la agenda política común” (Consejo del Mercado Común, 1998c).

similar de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación y otra de Ministros del Interior.

La llegada de Fernando Henrique Cardoso a la presidencia de Brasil en 1995 constituye otro acontecimiento que abrió nuevas expectativas en la agenda regional de seguridad. En este sentido, el enfoque de “autonomía para la integración” adoptado por Cardoso implicaba una relativización de la clásica concepción *westfaliana* de la soberanía y una menor desconfianza hacia los Estados Unidos, lo cual se tradujo en una mayor predisposición a participar en esquemas y foros multilaterales. Asimismo, Cardoso llegaba con la promesa de crear un Ministerio de Defensa y en 1996 promulgó la Política de Defensa Nacional, mediante la cual se transparentaban los objetivos del país en esta materia. Entre ellos, la importancia de consolidar la integración regional.

Asimismo, estos años también supusieron un momento de mayores acercamientos entre Buenos Aires y Brasilia en materia de seguridad: la realización del primer ejercicio combinado entre ejércitos, en 1996, o la integración de efectivos militares de uno y otro país en los batallones desplegados en operaciones de paz de la ONU son ejemplos de ello. Todo esto parecía marcar el signo de una nueva era de la relación bilateral que, entre otras cosas, llevaría a fantasear con la posibilidad de conformar un ejército binacional y la fabricación conjunta de un misil de uso civil, bautizado por la prensa como “Cohete Mercosur” (Clarín, 1997a). Hacia 1997, además, Argentina ya había logrado suscribir acuerdos que contemplaban la creación de mecanismos bilaterales de coordinación de políticas de defensa con Chile, Bolivia, Brasil y Paraguay (con Uruguay se habían iniciado negociaciones) y las fuerzas realizaban regularmente ejercicios combinados con todos los países del Mercosur¹⁸⁴. No obstante, vale señalar que éste no sería un período exento de rispideces y desencuentros, especialmente entre Argentina y Brasil: a mediados de 1997 se daba conocer que el país austral sería designado como aliado extra-OTAN. A su vez, también por ese tiempo Brasil reactivaba la empresa de integrarse como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. En este marco, los funcionarios de uno y otro lado buscaron evitar una escalada del conflicto. Por momentos, con sobreactuaciones. Por ello,

¹⁸⁴ La cooperación bilateral entre Argentina y los países del Mercosur se aborda con mayor detalle en el siguiente capítulo.

no resulta incompatible pensar que algunas de las iniciativas orientadas a profundizar la integración en materia de defensa tuvieran que ver con esos esfuerzos.

A los factores hemisféricos y subregionales se sumaban otros propios del plano doméstico. Uno de ellos fue la salida, en 1996, de Oscar Camilión como Ministro de Defensa y su reemplazo por el ex intendente de la Ciudad de Buenos Aires, Jorge Domínguez. Camilión era partidario de que las iniciativas de seguridad internacional debían ser una prerrogativa de la Cancillería y que, en todo caso, el Ministerio de Defensa podía sugerir, opinar y hasta vetar iniciativas inadecuadas (Eissa, 2013: 347). Con el arribo de Domínguez, la cartera castrense ganaría más margen de maniobra para avanzar sobre la política de seguridad regional de la Argentina, lo cual se reflejaría finalmente en una serie de propuestas y normativas propias del área de defensa.

En definitiva, esta serie de factores hemisféricos, regionales y domésticos llevaron al gobierno argentino a convencerse de que la materialización de un sistema subregional de defensa era algo más factible de lograr que en los años anteriores.

Uno de los ejemplos más claros de este renovado esfuerzo del gobierno argentino estuvo en la promulgación de la “Directiva para la realización del Planeamiento Militar conjunto”, sancionada mediante el decreto 1116/96. Dicha norma, que establecía una especie de esbozo de política de defensa (Diamint, 2008), afirmaba, entre otras cosas: a) que la política de Defensa Nacional sustenta un pensamiento en el que prevalece una estrategia de carácter disuasivo; b) que dicha estrategia contribuirá al continuo avance en el proceso de integración regional; c) que los procesos de integración regional disminuyen las posibilidades de conflicto. Sumado a ello, la Directiva va a establecer que entre las misiones de las Fuerzas Armadas se encontraba “la participación en el desarrollo de un Sistema de Defensa Regional” (República Argentina, 1996).

Vinculado con este asunto, en noviembre de 1996 el Ministro de Defensa argentino conversó con su par chileno sobre la posibilidad de hacer una Reunión de Ministros de Defensa del Cono Sur. En el marco de la reunión bilateral, Domínguez manifestaba su preocupación por la posibilidad de que Estados Unidos y Canadá decidieran no participar más en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, que hasta ese año llevaba dos ocasiones. Ante este escenario, el Ministro argentino ofreció una alternativa

innovadora: “de variar el formato, podría hacerse una Conferencia de Defensa con los países de la subregión” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996b). Al respecto, vale aclarar que en este caso la posición planteada por Domínguez parecía ser más una reacción ante una eventual falta de interés por parte de los Estados Unidos en la CMDA, que una acción convencida de impulsar una reunión en el ámbito del Mercosur. Aun así, no deja de ser un antecedente válido a tener en cuenta.

En tercer lugar, en julio de 1997 –mientras se rumoreaba que Argentina podía integrarse como aliado extra-OTAN- se conocía que la cartera castrense planeaba proponerle a Brasil un acuerdo de defensa del Mercosur. El proyecto, en este caso, estaría inspirado, justamente, en la OTAN, pero no sería concebido como un esquema de seguridad colectiva. Por el contrario, el objetivo sería promover el intercambio de información entre las Fuerzas Armadas; impulsar medidas de confianza mutua; adoptar posiciones comunes en los foros internacionales y enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad de la región (La Nación, 1997a). Es decir, un formato más cercano parecido a la seguridad integrativa. Finalmente, la reunión se llevó a cabo en agosto, en Río de Janeiro. Si bien no habló de un acuerdo a nivel Mercosur, sí se formalizaría la creación de un Mecanismo bilateral de Consulta y Coordinación en materia de Defensa y Seguridad. Conocido luego como “Mecanismo de Itaipava”.

Ahora bien, si bien Defensa parecía asumir la delantera, la Cancillería no se quedaría atrás en la conducción de acciones orientadas a incluir los temas de defensa en el bloque conosureño. Consciente de que Brasil era el principal escollo a sortear, la diplomacia argentina buscaría poner en discusión la ampliación de las agendas del bloque más allá de los aspectos comerciales. En agosto de 1996 se llevó a cabo en Itamaraty una reunión para tratar diversos puntos de la agenda bilateral y asuntos del Mercosur. Allí, el vicescanciller Andrés Cisneros enfatizó frente a la contraparte brasileña la necesidad de que “se efectúen mayores esfuerzos para coordinar en el ámbito del Mercosur cuestiones relativas a las áreas no económico-comerciales” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996a). Si bien el funcionario no hizo mención explícita a los temas de defensa, la propuesta argentina parecía ir en consonancia con las iniciativas orientadas a dotar de mayor multidimensionalidad al bloque regional.

En este marco, la Cancillería argentina barajaría proponerle a su contraparte brasileña –con quien se iba a reunir en Tandil dos meses antes de la cumbre de presidentes del Mercosur- que ambos países impulsaran la inclusión del siguiente párrafo en la Declaración de presidentes:

[Los presidentes manifiestan la intención de] establecer un mecanismo de consultas (Grupo de Trabajo) sobre temas de defensa y seguridad internacional con el propósito de contar con un canal de comunicación que facilite el intercambio de información, evite percepciones equívocas y promueva la cooperación y coordinación en estos asuntos (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996c)¹⁸⁵.

Otro avance en este sentido se produjo en abril de 1998, con la sanción de otra normativa nacional que contemplaba el establecimiento de un mecanismo de seguridad en el seno del Mercosur. En efecto, el Artículo 7º de la ley 24948 –conocida como la “Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas”- establece:

Los niveles de conducción y de planeamiento estratégico analizarán, a nivel internacional, el probable desarrollo de un sistema de defensa en el marco del Mercosur, a los efectos de considerar en la reestructuración de las fuerzas armadas los requerimientos, que de dichos acuerdos pudieran surgir (República Argentina, 1998)

A ello se sumaría la publicación del Libro Blanco de la Defensa –elaborado en 1998 y publicado en 1999-, en donde también se hacía explícito este objetivo. Entre otras cosas, dicho documento destacaba el carácter político-estratégico que, en opinión de la Argentina, había alcanzado el Mercosur. Y, en esta línea, se manifestaba que “a partir del Mercosur se han sentado las bases para el más grande acuerdo político que se haya alcanzado en la región” y que “la evolución hacia la integración generó un nivel de interdependencia y juego de intereses cruzados, que llevaron progresivamente [...] a la conformación de un espacio político común”. A ello se agregaba la afirmación de que el bloque se había transformado “en un elemento de estabilidad” que contiene una “dimensión estratégica”. En este marco, luego de resaltar la importancia que tenía la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz, el Libro Blanco decretaba que la principal prioridad con respecto al Mercosur ampliado era, justamente, consolidar esta Zona de Paz, “teniendo en cuenta el posible desarrollo futuro -en acuerdo con nuestros vecinos- de un sistema de seguridad común en base a una agenda de desafíos y oportunidades que puedan

¹⁸⁵ Finalmente, el párrafo no quedó incluido en la declaración. Presumiblemente, por la negativa de Brasil.

percibirse y consensuarse como compartidas” (Ministerio de Defensa, 1999).

Previo a la publicación del Libro Blanco, la Cancillería elaboró una serie de propuestas de contenidos que dan cuenta que la diplomacia argentina también apoyaba la idea de hacer un Mercosur más multidimensional, que incluyera la institucionalización de los temas de defensa. Así, por ejemplo, cuando Defensa consultó a la Cancillería, desde el Palacio San Martín se sugirió incluir un párrafo que dijera:

Así como para los aspectos económicos del Mercosur se generaron normas, instituciones y mecanismos que permitieron avanzar en la integración y consolidar sus resultados, nos estamos aproximando al momento en el que quizás habrá que proceder de modo similar en otros campos, la seguridad y la defensa incluidos (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1998c).

Por lo expuesto, quedaba claro que hacia la segunda parte de la década maduraba la idea de avanzar en la inclusión de la defensa como parte de las temáticas del Mercosur. Y que, a diferencia de los años anteriores, tanto la Cancillería como el Ministerio de Defensa parecían estar en plena sintonía con ese propósito. A ello se sumaba un contexto regional más favorable, sobre todo a partir de la llegada de un nuevo gobierno en Brasil que se mostraba más proclive a participar en esquemas multilaterales de seguridad y de una serie de iniciativas que reafirmaban el carácter político del bloque. En este marco, en julio de 1998 se terminó materializando la primera (y única) manifestación política del Mercosur en materia de defensa.

9. La Declaración del Mercosur como Zona de Paz y Cooperación (1998)

Durante los primeros meses de 1997 el gobierno argentino comenzó a moldear la posibilidad de lanzar una iniciativa de contenido político en el seno del Mercosur sobre seguridad regional. Ese año le tocaba al país austral la presidencia pro t mpore del bloque y el presidente Menem vio la oportunidad para asumir un liderazgo dentro del organismo.

La iniciativa argentina se enmarcaba, además, en un contexto complicado para la integración en el Cono Sur. En el plano de la seguridad, a mediados de 1997, como ya se adelant , comenzaba el entredicho diplomático entre Argentina y Brasil producto de dos anuncios que generaban el rechazo de la otra parte: por un lado, la aspiración brasileña de incorporarse como miembro permanente al Consejo de Seguridad de la ONU; y, por otro, la

posibilidad de que Argentina fuera nombrado por Estados Unidos como aliado extra-OTAN¹⁸⁶.

A ello se sumaba una profundización de las dificultades en materia de complementación y coordinación de políticas macroeconómicas entre los miembros del bloque. Especialmente, a raíz del deterioro en las condiciones de acceso al financiamiento externo que sobrevino a la crisis mexicana de 1994, la crisis del sudeste asiático de 1997 y la crisis rusa de 1998 (Bouzas, 2001)¹⁸⁷. Diferencias que terminaron de eclosionar luego de la devaluación del real brasileño en enero de 1999. Tampoco ayudaban las controversias que arrastraban Argentina y Brasil en el plano comercial, especialmente en lo relativo al régimen automotor y azucarero¹⁸⁸. En este marco, la concreción de una declaración política en materia de defensa serviría tanto para disipar las desconfianzas que se suscitaban en materia de seguridad, como para descomprimir la agitada agenda económica y comercial.

Menem hizo pública la propuesta de declarar al Mercosur como Zona de Paz ni bien asumió la conducción del organismo, en diciembre de 1997. Según el presidente, el objetivo era desterrar formalmente toda hipótesis de conflicto entre los países que integraban el bloque comercial. "Eso no significa Fuerzas Armadas desarmadas, sino Fuerzas Armadas que compartan sus armas", aclaraba. El paquete de medidas impulsadas por el gobierno argentino para "revitalizar" el organismo regional incluía también avanzar hacia una

¹⁸⁶ A ello había que sumar la reciente adquisición de aviones F-16 estadounidenses por parte de Chile; situación que también influyó para que Argentina se aproximara más a los Estados Unidos y lograra tal designación.

¹⁸⁷ La crisis asiática afectó especialmente a Brasil, quien pasó de un crecimiento del PBI en 1997 del 3,3% a un escaso 0,2% en 1998. Ante las dificultades, el gobierno brasileño lanzó un plan de achicamiento fiscal para afrontar la caída de flujo de capitales y reducir el déficit y un aumento de las tasas de interés que terminaron por afectar también el desempeño económico de los socios menores del bloque.

¹⁸⁸ En enero de 1996 se anunció que la Argentina y Brasil habían acordado un régimen automotor de transición hasta el fin de siglo que regulaba el comercio bilateral de automóviles. En gran parte, el nuevo régimen buscaba implementar un programa en materia de exportación de automotores orientado a mitigar el déficit que Argentina había acumulado en los años previos con su par brasileño. No obstante, entre 1997 y 1998 se sucedieron una serie de idas y vueltas entre Buenos Aires y Brasilia, sin poder llegar a consensuar un acuerdo que conformara a ambas partes. A las diferencias entre Brasil se sumaría la resistencia de los socios menores, Uruguay y Paraguay y un contexto internacional desfavorable. Todo este combo terminaría atentando contra la implementación de una política automotriz común. En el caso del azúcar –el otro sector que había quedado excluido del proceso de integración- las rispideces entre Argentina y Brasil se dispararon cuando en septiembre de 1997 el Senado argentino votó por unanimidad una ley de protección especial para los productores de azúcar frente a la competencia del azúcar producido en Brasil (Paikin, 2010). La Ley –que había sido vetada por el ejecutivo- despertó la indignación de los funcionarios brasileños, quienes un año antes habían aceptado iniciar las negociaciones para adecuar el comercio azucarero dentro de la normativa del bloque (Machinandiarena de Devoto, 2006).

moneda única convertible y en la creación de un pasaporte del Mercosur (La Nación, 1997c).

Lanzada la iniciativa, con el correr de las conversaciones fue quedando más claro que para el gobierno argentino la materialización de la Declaración no agotaba su significado en la cuestión de la seguridad regional, sino que estaba estrechamente vinculada con los objetivos de apertura económica. Del Mercosur en general, y de la Argentina, en particular.

En mayo de 1998, Buenos Aires presentó un proyecto de Declaración en el marco de la reunión del Mecanismo de Consulta y Concertación Política del Mercosur. La idea era que el Mecanismo aprobara el proyecto y que luego fuera elevado a los presidentes para su ratificación. El inconveniente, en este caso, pasaba porque Chile todavía no daba su visto bueno definitivo. En base a ello, previo a una reunión de consultas entre Cancilleres de Argentina y Chile, la agenda comentada para uso interno de la Cancillería establecía que, en caso de plantearse el tema, el canciller Di Tella:

Debería destacar la importancia que el Sr. Presidente le atribuye, así como la oportunidad que dicha Declaración ofrece para presentar que en la región la prosperidad económica está garantizada por la seguridad internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1998a).

Finalmente, Chile terminaría dando su beneplácito y la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz se hizo efectiva en el marco de la XIV Cumbre de Presidentes, celebrada en julio de 1998. Este cónclave tuvo como “invitado especial” al presidente de Sudáfrica, Nelson Mandela¹⁸⁹. En el Comunicado Conjunto, los presidentes señalaron específicamente que la suscripción de la Declaración era un reflejo “del excelente clima existente en materia de seguridad, defensa, amistad y cooperación entre nuestros países” (Mercado Común del Sur, 1998).

En términos generales, la Declaración hacía hincapié en tres aspectos: 1) el llamado a fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su progresiva articulación; 2) avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y

¹⁸⁹ En esta cumbre también se rubricó el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en la región.

promover su implementación; y 3) apoyar, ratificar y consolidar aquellos instrumentos, mecanismos y demás medidas de no proliferación de armas nucleares y destrucción masiva. En este clima positivo de consensos en materia de seguridad, el gobierno argentino volvería a plantear iniciativas más ambiciosas que una declaración política. En efecto, por esos mismos días se conocía que durante un Simposio Internacional de Estudios Estratégicos realizado en Buenos Aires, el vicepresidente Carlos Ruckauf había hablado ante representantes de Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (hubo militares de Bolivia y Ecuador en calidad de observadores) afirmando la necesidad de avanzar hacia la integración militar. Según revelaba el diario La Nación, para Ruckauf dicha integración debía alcanzarse mediante la creación de una organización militar que constituya un bloque de defensa común (La Nación, 1998).

Otro punto que merece ser destacado es que la Declaración del Mercosur como Zona de Paz reafirmaba que los países del bloque concebían a la seguridad regional como parte del espectro más amplio de la seguridad hemisférica¹⁹⁰. Esto reflejaba que el instrumento no se alejaba de las visiones que primaban por entonces –en Argentina, especialmente– en torno a imaginar a ambos espacios como concomitantes.

Por otro lado, cabe destacar que si bien la idea de promulgar la Declaración contó con un amplio consenso entre los países del bloque, las controversias no estuvieron ausentes en las tratativas del proyecto. En este sentido, Bolivia –quien mantenía con Chile una disputa territorial por la salida al Pacífico– propuso, sin éxito, incluir un párrafo que ratificara que los países del Mercosur se comprometían a establecer mecanismos de solución pacífica de los conflictos y de “controversias pendientes” o a utilizar los existentes dentro del Sistema Interamericano (Ministério das Relações Exteriores, 1998).

Visto la notoria ausencia que tenían los asuntos de defensa tras siete años de haberse firmado el Tratado de Asunción, la Declaración constituía un salto adelante en términos de incluir la dimensión de la seguridad entre las temáticas del organismo. No obstante, lo cierto es que, en comparación con la naturaleza de las iniciativas que se venían barajando

¹⁹⁰ Al respecto, pueden mencionarse las siguientes referencias presentes en el documento: “el Compromiso de Santiago de 1991 sobre seguridad hemisférica”; “la plena vigencia de la Declaración de Santiago de 1995 y la Declaración de San Salvador de 1998”; “el apoyo a las labores de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos” (Mercado Común del Sur, 1998)

en los últimos tiempos (de las cuales Argentina era un protagonista excluyente), el proyecto del Mercosur como zona de paz terminaba siendo una iniciativa bastante más modesta. En efecto, resultaba más bien una declaración orientada a enfatizar la inexistencia de hipótesis de conflicto y la necesidad de consolidar las políticas de no proliferación (algo que, en teoría, ya se venía dando). Y si bien esbozaba un llamado a fortalecer los mecanismos institucionales, no preveía –al menos explícitamente– un avance concreto en términos de mayor institucionalidad.

Aun así, podría decirse que, para la Argentina, la Declaración no dejaba de ser un instrumento que cuajaba bien con los objetivos generales de la política exterior y con los específicos de la política de seguridad e integración regional. En este sentido, cabe señalar que en el discurso de cierre de la cumbre de Ushuaia, Menem enfatizó que el documento buscaba el efecto de mostrar “una región estable y predecible” (Página 12, 1998). Dicha afirmación no pasaba desapercibida, si se tiene en cuenta que, como se mencionó más arriba, los países del bloque atravesaban por una delicada situación económica, proliferaban las acusaciones cruzadas entre los miembros, afloraban las dificultades para coordinar políticas macroeconómicas y las restricciones en materia de financiamiento externo se hacían cada vez más ostensibles. De esta forma, quedaba claro que para el gobierno argentino –que venía cultivando la imagen de “país confiable” y cuyo modelo económico se basaba en la afluencia constante de financiamiento internacional– el objetivo de la Declaración iba mucho más allá de las cuestiones de seguridad.

10. ¿Un sistema de seguridad para las nuevas amenazas? (1997)

Durante el trienio 1996-1998, etapa en la que Argentina redobló sus esfuerzos por institucionalizar la cooperación en defensa en el marco subregional, no todas las iniciativas contemplarían que dicho mecanismo se circunscribiera exclusivamente al ámbito que la normativa argentina –y la de varios países de la región– reservaba para las Fuerzas Armadas. En efecto, en 1997 se esbozaría una propuesta elaborada por el Ministerio de Defensa para establecer un sistema de seguridad regional del Mercosur. En este caso, sin embargo, dicho mecanismo sería ideado como una herramienta para abordar problemáticas de seguridad pública más que amenazas militares tradicionales.

En esto tendrían mucho que ver factores tanto regionales como domésticos. Respecto de los primeros, desde mediados de la década la cuestión de las nuevas amenazas venía ganando terreno en las agendas nacionales y regionales de los Estados de la región. Y en 1999 tendría su punto culmine con el lanzamiento del Plan Colombia. En este marco, el gobierno argentino –especialmente los altos cargos del Poder Ejecutivo– se mostrarían más permeables a las presiones norteamericanas para incorporar temáticas como el narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado en las funciones de las Fuerzas Armadas¹⁹¹.

De igual forma, vale resaltar que, ya sea por las presiones que la administración Clinton sobre el Mercosur para incluir las nuevas amenazas –especialmente en lo que refería a la zona de la Triple Frontera- (La Nación, 1997d); por una preocupación autóctona por este tipo de problemáticas o por una combinación de ambas, la expansión de las agendas del Mercosur por aquellos años también llegaría a los asuntos de seguridad interior. A rigor de verdad, estas problemáticas comenzaron a ser tratadas orgánicamente en el Mercosur con la creación de la Reunión de Ministros del Interior en 1996. Como consecuencia de ello, en marzo de 1998 se elaboró el Plan de Seguridad para la Triple Frontera y, un mes más tarde, el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional (Consejo del Mercado Común, 1998a)¹⁹². También ese año se acordó dar forma a un Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (Consejo del Mercado Común, 1998b) . En 1999, el Plan de Seguridad Regional sería complementado con un acuerdo específico sobre

¹⁹¹ En diciembre de 1996, en el marco de una visita oficial a Estados Unidos, Menem sostuvo frente a Clinton que las Fuerzas Armadas argentinas podrían participar, a nivel continental, en tareas de inteligencia, apoyo logístico y control aéreo dentro del marco de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, en tanto estos “son los nuevos desafíos” (Clarín, 1996a). Dos semanas más tarde de esa visita, el propio Menem intentaría tratar en una cumbre del Mercosur el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el tráfico de drogas. Aunque el tema no terminaría siendo parte de la agenda formal, la mayoría de los presidentes del bloque se manifestó en contra de la propuesta insinuada por el Jefe de Estado argentino (Clarín, 1996b).

¹⁹² Entre otras cosas el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional remarcaba “la problemática que suscitan las organizaciones criminales relacionadas con el narcotráfico, terrorismo, lavado de activos, contrabando, tráfico de menores, robo / hurto de vehículos automotores, tráfico ilícito de material nuclear y/o radiactivo, migraciones clandestinas y con la depredación del medio ambiente”. En base a ello, exhortaba a renovar “el quehacer de las Fuerzas de Seguridad y/o Policiales y demás Organismos de Control de cada Estado Parte y Asociado del Mercosur” y a “llevar adelante una acción de conjunto, coordinada y acordada en toda la región”. Asimismo, contemplaba la puesta en servicio del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur, Bolivia y Chile (SISME) (Consejo del Mercado Común, 1999).

seguridad regional en materia de “delitos económicos y financieros”. Su finalidad era “contrarrestar todas aquellas actividades que implican la inversión, ocultamiento, conversión o transferencia de activos vinculados a maniobras de lavado de dinero, estafa o defraudación” (Consejo del Mercado Común, 2000).

De igual forma, hay que destacar que los mencionados Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica y el Sistema de Seguridad Regional del Caribe, así como marcaban avances institucionales en materia de defensa y seguridad, también reflejaban que la cuestión de las nuevas amenazas estaba teniendo un tratamiento cada vez más subregional.

Además de los movimientos en el marco regional, hay que considerar también una serie de factores propios de la realidad interna del país. Los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA sufridos por la Argentina en 1992 y 1994, respectivamente, fueron utilizados por algunos sectores como excusa para centrar la atención en el tema del terrorismo. A ello se sumaba el debate que se venía dando entre políticos y militares respecto de involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Sumado a ello, a mediados de la década empezaría a vislumbrarse un clima de deterioro económico y social producto de las políticas neoliberales. La altísima tasa de desempleo que en junio de 1996 llegaba al 17,1 % (La Nación, 1996a) tuvo como consecuencia la aparición de numerosas organizaciones y movimientos de desocupados y un aumento de la conflictividad social en el país. En este marco se darían en 1996 los primeros “piquetes”, instaurando una forma de protesta social. Todo ello se veía agravado, además, por la crisis del Estado que se arrastraba desde la década de 1980 que, entre otras cosas, lo volvía menos apto para regular los conflictos sociales (Fernández, 2000: 107).

En este contexto, en julio de 1997 se conocía que la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa argentino había elaborado un proyecto para establecer un futuro "Sistema de Seguridad Común" de las Fuerzas Armadas de los países del Mercosur. Y que uno de los objetivos principales de ese sistema era “desarrollar estrategias de anticipación a partir de la detección temprana de riesgos y amenazas comunes”. Para ello, se contemplaba la creación de un mecanismo para prevenir “procesos de desestabilización social, cultural y/o política en los estados parte” motivados, fundamentalmente, por una serie de factores

como el "indigenismo, el factor campesino, la subversión, el terrorismo, el narcotráfico, etc". En términos institucionales, se preveía que el organismo dependiera del Consejo del Mercado Común y que estuviera encabezado por un secretario de Estado, junto a un plantel estable de personal militar de los países miembros. Además, el sistema tendría como objetivos secundarios la lucha contra el deterioro del medio ambiente y la cooperación multilateral en caso de catástrofes naturales (Clarín, 1997b) .

La noticia causó un gran revuelo entre los actores políticos nacionales y regionales. Destacadas figuras de los partidos opositores como la Unión Cívica Radical y el Frepaso calificaron al proyecto de la cartera castrense como una nueva versión de la Doctrina de Seguridad Nacional y consideraron que la iniciativa violaba las leyes de Defensa y Seguridad Interior. "El papel de las Fuerzas Armadas no es el de reprimir desórdenes interiores para lo cual no están preparadas, sino asegurar la defensa nacional", subrayaban desde esos partidos (Clarín, 1997c).

Pero la incertidumbre y el malestar no quedaron sólo en el plano doméstico. Para principios de agosto estaba prevista la realización en la ciudad de Itaipava de la primera reunión del Mecanismo de Consulta y Coordinación entre los gobiernos de Argentina y Brasil en materia de Defensa y Seguridad Internacional, creado unos meses antes. Y es en el marco de ese cónclave que el gobierno argentino pensaba tratar con su contraparte brasileña el proyecto del Sistema de Seguridad Común del Mercosur. Ni bien se hizo público por la prensa la existencia del proyecto, el embajador de Brasil, Luis Seixas Correa, manifestó su "absoluta ignorancia" y en Brasilia comenzaron a sonar voces de alarma. Finalmente, el tema quedó afuera de la agenda de conversación del Mecanismo y las declaraciones de los funcionarios de ambos países enfatizaron que las Fuerzas Armadas no estaban para intervenir en la lucha contra el narcotráfico ni el terrorismo, y tampoco en la represión de los conflictos sociales internos (La Nación, 1997b).

Cuadro Nº 6. Propuestas para articular un mecanismo regional de defensa (1990-1998)

| Año | Nombre | País/actor que lo impulsa | Modelo de cooperación | Órgano permanente | Región u organismo que abarca | Ámbito de elaboración/discusión de la propuesta |
|-----------|---|---|-----------------------|---|-------------------------------|---|
| 1990 | Acuerdo entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile para el afianzamiento de la seguridad regional | Argentina (Cancillería) | Seguridad cooperativa | Sí (Comité Permanente de Seguridad) | Argentina, Brasil y Chile | Cancillería argentina |
| 1991 | Tratado de defensa regional mutua del Cono Sur | Argentina (Cancillería) | s/d | Sí (Centro de prevención de conflictos) | Cono Sur | Argentina-Brasil |
| 1992 | Defensa subregional | Paraguay (Fza. Aérea) | Seguridad cooperativa | Sí | Mercosur | Simposio de Estudios Estratégicos del Mercosur |
| 1992 | Sistema subregional de defensa en el Cono Sur | Argentina (Ejército) | Seguridad cooperativa | No | Cono Sur | Simposio de Estudios Estratégicos del Mercosur |
| 1992 | Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur y Chile | Argentina (Ministerio de Defensa-Cancillería) | Seguridad integrativa | Sí (Reunión de Ministros de Defensa) | Mercosur | Ministerio de Defensa-Cancillería argentina |
| 1993 | Mecanismo de seguridad regional entre los países del Cono Sur | Argentina (Ejército) | Seguridad cooperativa | Sí (Centro de prevención de conflictos) | Cono Sur | Seminario sobre el rol de las FFAA en el Mercosur |
| 1993 | Mecanismo de cooperación en el campo militar | Argentina (Ejército) | Seguridad cooperativa | Sí | Mercosur | Artículo de divulgación |
| 1992-1995 | Centro de prevención de conflictos | Argentina (Cancillería) | Seguridad cooperativa | Sí | Mercosur/América | Argentina-Brasil/OEA |
| 1998 | Centro de Prevención de Conflictos y Medidas de Fomento de la Confianza para América Latina | Bolivia (Cancillería) | Seguridad cooperativa | Sí (Centro de prevención de conflictos) | Grupo de Río | Regional |
| 1996 | Sistema de Defensa Regional | Argentina (Gobierno nacional) | s/d | s/d | Mercosur | Directiva para la realización del Planeamiento Militar conjunto |
| 1996 | Mecanismo de consultas (Grupo de Trabajo) | Argentina (Gobierno nacional) | Seguridad cooperativa | No | Mercosur | Ministerio de Defensa-Cancillería argentina |
| 1998 | Sistema de defensa en el marco del Mercosur | Argentina (Ministerio de Defensa-Cancillería) | s/d | s/d | Mercosur | Ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas |
| 1998 | Sistema de seguridad común | Argentina (Gobierno nacional) | Seguridad cooperativa | s/d | Mercosur | Libro Blanco de la Defensa |
| 1997 | Acuerdo de defensa del Mercosur | Argentina (Ministerio de Defensa) | Seguridad integrativa | s/d | Mercosur | Ministerio de Defensa |
| 1997 | Sistema de Seguridad Común de las Fuerzas Armadas del Mercosur | Argentina (Ministerio de Defensa) | Seguridad integrativa | Sí | Mercosur | Ministerio de Defensa |
| 1998 | Organización militar de defensa común | Argentina (Vicepresidencia) | s/d | s/d | Mercosur | Simposio Internacional de Estudios Estratégicos |
| 1998 | Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz | Argentina | Seguridad cooperativa | No | Mercosur | Mercosur |

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO 5

La suma de todos los miedos: factores explicativos de la no materialización de un mecanismo regional de defensa

Sacando la propuesta boliviana del Centro de prevención de conflictos para América Latina –cuyo ámbito de aplicación era el Grupo de Río-, entre 1990 y 1998 se pueden contabilizar cerca de una decena de proyectos –con diferentes grados de formalidad- orientados a establecer algún tipo de arquitectura institucional en materia de defensa en el Mercosur. De todos ellos, Argentina sería el protagonista excluyente a la hora de encabezar las propuestas. Sin embargo, a excepción de la Declaración del Mercosur como Zona de Paz –un documento político más bien declamativo-, ninguna de las propuestas, iniciativas y demás insinuaciones lograría ser concretada. Las causas de la frustración son variadas y responden a razones históricas y políticas, a factores que tuvieron que ver con la propia naturaleza que adquirió el Mercosur en la década de 1990 y a otros vinculados a las realidades nacionales de los países del bloque.

En base a esto, el presente capítulo hace hincapié en un conjunto específico de variables que, en menor o mayor medida, estuvieron siempre en el trasfondo de las propuestas y resultaron determinantes para condicionar la materialización de un sistema de seguridad en el Cono Sur. Asimismo, vale aclarar que algunos de estos factores ya fueron abordados, mencionados o esbozados en los capítulos anteriores. Conscientes de ello, la idea es desarrollar aquellas cuestiones tratadas hasta aquí con menor nivel de profundidad.

1. La macrocefalia económica del Mercosur

El primero de este grupo de factores tiene que ver la preeminencia económico-comercial que definió al Mercosur desde su creación, en el año 1991. Como ya se ha destacado anteriormente, la estructura institucional del Mercosur no se caracterizó necesariamente por una ausencia total de otras temáticas en el seno del bloque sino, más bien, por la preponderancia de una agenda en particular, que marcaba el ritmo de la integración. En este sentido, se puede afirmar que si bien hubo intentos exitosos de dotar al organismo de

una mayor multidimensionalidad -como fue el caso de la incorporación de temas de educación, trabajo, salud o medio ambiente-, la hegemonía de la agenda económica terminó por moldear un esquema de integración de carácter unidimensional. Una particularidad que, cuanto menos, no alentaba demasiado a incorporar temáticas que pudieran generar mayores recelos al interior de los Estados, como era el caso de la defensa.

Dentro del núcleo de entrevistados para esta tesis, fue muy común escuchar que esta variable es la que mejor explica la exclusión de los temas de defensa del Mercosur. En este sentido, Rut Diamint sostiene: “la razón central del Mercosur era el área de libre comercio. Más allá de que estuviera la posibilidad de concretar acuerdos políticos, las áreas más fuertes eran la comercial y de la sociedad civil”. En base a ello, la politóloga argentina agrega: “la agenda comercial no era muy compatible con el tema de la defensa”, por lo que “no había mucho sentido en avanzar en temas de seguridad, por fuera de los grandes temas como zona de paz y armas de destrucción masiva” (Diamint, 2015).

El ex Director de Seguridad Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gustavo Ainchil, también va a indicar la preeminencia que tuvieron los temas económicos como la principal razón de por qué no se incluyeron los temas de defensa en el Mercosur. En palabras del diplomático argentino: “mientras hubo una *‘driving force’*, un esfuerzo enfocado a lo económico, no aparecieron otros temas. Los grupos de otras áreas van apareciendo cuando ya el proceso no tiene velocidad, como fue el caso de los temas de seguridad pública hacia el final de los noventa” (Ainchil, 2014).

Ahora bien, más allá de los testimonios, un breve pantallazo de cómo fue consolidada la estructura institucional del bloque resulta un buen indicador para ilustrar esta primacía de los asuntos comerciales y económicos. Como señala Andrés Malamud (2013), ya el articulado del Tratado de Asunción contempla únicamente objetivos económicos. Sumado a lo anterior, según el Protocolo de Ouro Preto, los órganos con capacidad decisoria son el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo del Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Todas instancias completamente permeadas por las cuestiones y las figuras económicas. Por caso, el CMC está integrado por los Cancilleres y los Ministros de Economía, a los que se suman, al menos una vez por año, los Jefes de Estado, en tanto máximas autoridades. El GMC, por su parte, representa la instancia ejecutiva del

bloque y su composición está dada por representantes de las carteras diplomáticas y económicas y representantes de los Bancos Centrales¹⁹³.

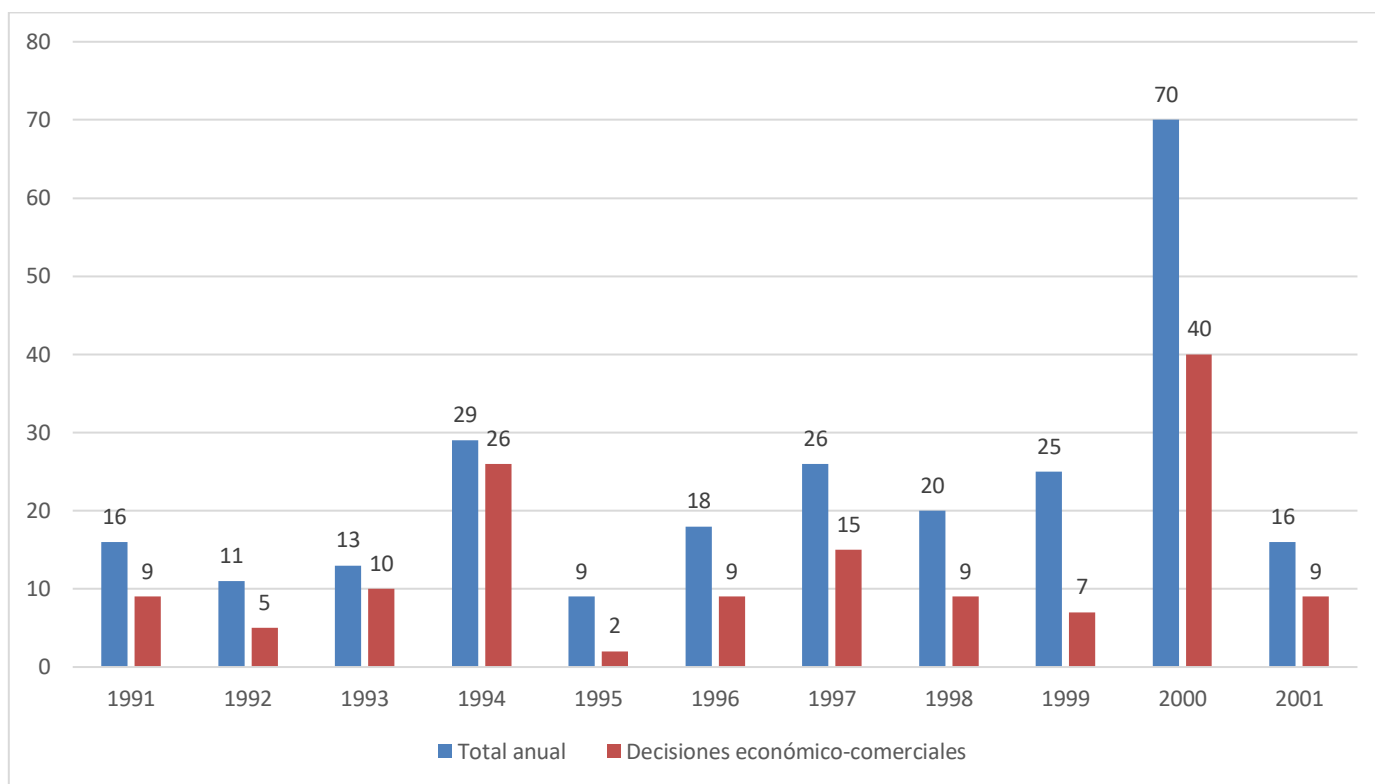
Con anterioridad o posterioridad al Protocolo de Ouro Preto se conformaron instancias no comerciales que buscaron dotar al organismo de nuevas temáticas y realzar su componente político. El Foro de Consulta y Concertación Política creado en 1998 o la Comisión Parlamentaria Conjunta –establecida en el propio Tratado de Asunción- fueron algunas de ellas. No obstante, estas instancias terminarían cumpliendo un rol más bien subsidiario, con limitada capacidad para incidir en las decisiones de los Estados, dado que sólo podían emitir recomendaciones.

Más allá del análisis rígido y formal que muchas veces ofrecen los marcos institucionales, podemos encontrar otros indicadores que dan cuenta del sesgo comercialista que atravesó al bloque durante la década de 1990. Uno de ellos son las decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común. En efecto, un análisis de las mismas arroja que, entre 1991 y 2001, dicho Consejo adoptó un total de 285 decisiones. De ese total, 155 –es decir, un 54,4 %- correspondió a cuestiones de carácter económico y/o comercial¹⁹⁴.

¹⁹³ Asimismo, el GMC incluía en su seno distintos subgrupos de trabajo destinados a la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, en temas como asuntos comerciales, aduaneros, políticas fiscales y monetarias relacionadas con el comercio o políticas agrícolas.

¹⁹⁴ Asimismo, vale aclarar que el 45,6 de las Decisiones restantes no necesariamente eran decisiones vinculadas a otras temáticas. Muchas de ellas tenían que ver con cuestiones administrativas o relativas a los órganos institucionales que dependían del Consejo.

Gráfico Nº 4. Decisiones del CMC del Mercosur (1991-2001)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales del Mercosur

A lo anterior podemos agregar otros dos aspectos que también impactaron en los alcances de la cooperación en defensa. Nos referimos al principio de la paz democrática y la premisa liberal de que el aumento de la interdependencia económica y la liberalización del comercio constituyen los factores más importantes para lograr la paz entre las naciones (Colacrai, 2004). Respecto de este segundo aspecto, es cierto que, como se dijo en algún momento, la apertura, la desregulación y la liberalización del comercio trasladaron al sector de la defensa la idea de eliminar barreras y generar confianza como elementos de cohesión regional. No obstante, si bien, como sostiene Hurrell (1998), la interdependencia económica puede ser un buen motor para desmilitarizar las relaciones interestatales, a la larga no genera demasiados incentivos para avanzar en una mayor institucionalización. Siguiendo a Oliveira y Onuki (2000), la impronta que prevaleció entre los países del Mercosur fue la de

la eliminación de la posibilidad de conflicto, más que la coordinación de las políticas de defensa.

2. Controles y autonomía de las Fuerzas Armadas

Los distintos niveles en materia de conducción civil de las Fuerzas Armadas que convivían en la región por aquellos años es otro de los factores que impactó negativamente sobre la posibilidad de tratar de manera conjunta los temas de defensa. Pero antes de pasar a un análisis pormenorizado de las distintas formas que adquirieron las relaciones entre políticos y militares en los países del Mercosur, resulta pertinente aclarar por qué se considera que la autonomía de las Fuerzas Armadas o, más bien, el grado de control civil sobre los uniformados es una variable que repercute en los alcances de la cooperación regional.

Una de las razones centrales tiene que ver con que, justamente, las relaciones entre civiles y militares, además de incidir en el juego democrático entre los actores constitucionales y la institución castrense, inciden, también, en la política exterior. Ya en la década de 1950, el sociólogo Wright Mills (1957) afirmaba que ningún sector de poder siente más influencia de las Fuerzas Armadas que el de la política exterior. En un sentido similar, Busso (2008) señala que las relaciones cívico-militares pueden tomarse como una fuerza profunda que incide sobre la identidad de un Estado y, en consecuencia, sobre su política exterior¹⁹⁵.

Ahora bien, asumiendo que las relaciones entre civiles y militares afectan a la política exterior –y, dentro de ella, a la política de integración regional–, cabe preguntarse cómo es que, en última instancia, el juego entre civiles y militares puede impactar en un elemento tan específico, como es la conformación de un mecanismo regional de defensa. Una primera respuesta podría partir de la siguiente idea: en aquellos países en los que las Fuerzas Armadas gozan de mayor autonomía e incidencia sobre el diseño e implementación de la política de defensa, hay mayor probabilidad de que consideren innecesario e, incluso, amenazante la creación de mecanismos regionales comandados por instancias civiles.

¹⁹⁵ La autora toma el concepto de fuerzas profundas de la escuela francesa de las Relaciones Internacionales –cuyos exponentes más destacados son Renouvin y Duroselle–. En este sentido, el concepto abarca y contiene aquellos elementos que se denominan como constituyentes de la identidad, ya sean aquellos elementos geográficos como los culturales (Busso & Pignatta, 2008).

Vinculado con lo anterior podemos sumar un segundo factor que, siguiendo a Mónica Hirst (1996), puede definirse como el “problema de la soberanía”: históricamente, las Fuerzas Armadas latinoamericanas han moldeado su pensamiento externo y de seguridad en función de los paradigmas realistas, por los cuales la soberanía es el mayor bien a preservar en un ambiente interestatal hostil. La amplia mayoría de las academias militares e institutos educativos de las Fuerzas Armadas conformaron –y puede decirse que aún conforman- sus currículas en función de este tipo de pensamiento. En el marco de un seminario realizado en 1994, el General de División (R) del ejército brasileño, Manoel Augusto Teixeira, explicaba bien esta forma estructural de plantear la defensa por parte de los uniformados sudamericanos:

Durante 80 años, desde que las escuelas militares están bien organizadas, ven como doctrina la hipótesis de guerra de Brasil con Argentina y viceversa [...] Las escuelas militares tienen esa influencia que acabo de mencionar; entonces está enraizado en la cabeza de los militares de ambos países que entre sí son enemigos, y que son enemigos que conviven muy bien y que esperan que nunca se produzca una guerra entre ellos. Por lo tanto, para hacer un cambio hay que hacer primero un cambio de mentalidad, porque todo está muy aferrado, en los militares de ambos lados (Teixeira, 1994).

La recuperación de la democracia y el ascenso de los proyectos de integración económica en la década de 1980 y 1990 ofrecieron un marco más favorable para impulsar un cambio de mentalidad en las instituciones castrenses. De hecho, como se vio en el caso de algunos altos oficiales argentinos, en algunas ocasiones fueron las propias fuerzas las que impulsaron el establecimiento de un sistema subregional de defensa. No obstante, si bien las autoridades políticas, inspiradas en el pensamiento liberal, procuraron avanzar en políticas de cooperación y privilegio del multilateralismo, lo cierto es que las placas tectónicas de los actores estatales no se movieron en la misma intensidad. En efecto, en la mayoría de los aparatos castrenses de la región siguió prevaleciendo una forma de vincularse con los países vecinos desde visiones muy celosas de todo lo que pudiera llegar a socavar la soberanía nacional.

Como señaló en su momento Robert Keohane (2002), la creciente interdependencia que se fue experimentando en algunas zonas del mundo desde la década de 1970 modificó la naturaleza de la soberanía. Este fenómeno se dio especialmente en los países centrales de occidente, pero el problema de la soberanía se agudizó en aquellos lugares en donde la

interdependencia se combinó con un esquema de fuertes asimetrías Norte-Sur. Así, en los casos en que la interdependencia asimétrica fue percibida como negativa –como es el caso de Brasil a comienzos de los noventa– se generó un exacerbamiento de la soberanía en tanto herramienta defensiva ante los avances de las potencias hegemónicas y las fuerzas de la globalización. Esto, a su vez, repercutió en la predisposición a participar en esquemas multilaterales –ya sean globales, regionales y hemisféricos–.

En Chile sucedió algo parecido: si bien, desde una visión liberal, se reconocían los efectos positivos de la interdependencia, en la concepción de la defensa del país trasandino seguiría muy arraigada una aproximación realista, basada en la afirmación de la soberanía como el bien máspreciado que puede verse amenazado por otros Estados. Así lo afirmaba el Libro Blanco, publicado en 1997:

Los fenómenos de integración económica y, en menor grado, de coordinación política en el hemisferio están en desarrollo y Chile valora su progreso. Sin embargo, en tanto ellos no garantizan por sí solos la ausencia de conflictos, resulta imprescindible la debida consideración de sus efectos sobre la defensa nacional [...] Por tales razones, enfrentar el proceso de integración exige aplicar un criterio de realismo [...] La conclusión es que la defensa de un país sigue descansando, fundamentalmente, en su propio poder nacional y en los factores de balance que [...] haya conseguido (República de Chile, 1997: 68-69).

Dicho lo anterior, y antes de pasar al análisis país por país, resulta necesario establecer dos últimas aclaraciones: en primer lugar que, como sostienen autores como Acuña & Smulovitz (1996) o Alves Soares (2008), el control civil sobre los militares en los países del Cono Sur estuvo profundamente condicionado por los distintos caminos y maneras en que cada Estado atravesó el proceso de transición a la democracia. La segunda aclaración tiene que ver con el énfasis que se coloca sobre la autonomía castrense. En este sentido, coincidimos con Saín (2010) en el hecho de que “medir” el control civil en función del grado de autonomía militar puede minimizar el análisis del rol de las dirigencias civiles. No obstante, creemos que esta variable resulta suficiente para comprender la forma en que se articularon los vínculos de poder entre las instancias civiles y los aparatos castrenses en los países del Mercosur. Sobre todo, al momento en que fueron planteadas la mayoría de las propuestas de integración en defensa.

A. Argentina: colapso y subordinación

Como fue mencionado en el capítulo 2, Argentina experimentó un proceso de transición a la democracia por colapso que favoreció las condiciones para ejercer un mayor control civil sobre las Fuerzas Armadas. El descrédito del estamento militar tras años de terrorismo de Estado, desmanejos en la economía y, especialmente, luego de la derrota en la guerra de Malvinas impidieron a los uniformados conducir un proceso de transición que les asegurara mantener una fuerte incidencia sobre el direccionamiento de los asuntos públicos. Esta debilidad, sumada a la voluntad política de un gobierno motorizado por el horror de los crímenes de lesa humanidad, sembró un terreno fértil para que los partidos políticos consensuaran un marco normativo que reforzara el poder de las autoridades constitucionales, al mismo tiempo que marcara una diferenciación entre defensa externa y seguridad interior.

Aun así, durante la década de 1980 las Fuerzas Armadas pudieron conservar cierta capacidad de veto sobre potenciales reformas que pudieran afectar sus intereses. En efecto, los levantamientos carapintadas obligaron al gobierno radical a sancionar las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Ante la incapacidad de la administración alfonsinista para estabilizar las relaciones cívico-militares (Sain, 1999), la llegada de Menem supuso un cambio de escenario: la nueva gestión reprimió sin contemplaciones el último alzamiento militar; negoció lealtad a cambio de “clausurar el pasado” mediante los indultos; designó jefes militares desvinculados de los sectores rebeldes y procuró transformar a las Fuerzas Armadas en una herramienta de la política exterior, a través de la cooperación con los países de la región y la participación en misiones de paz. Como sostiene Ernesto López: “todas esas cuestiones jugaron a favor de apaciguar las relaciones civiles militares y de afirmar la pauta de subordinación de las instituciones castrenses a los poderes públicos” (López, 2007a: 32).

No obstante, vale mencionar que, más allá de lograr la lealtad de las cúpulas y neutralizar cualquier oposición al rumbo económico y externo, la gestión de la defensa no constituía un asunto prioritario para el gobierno menemista. En este sentido, el avance en la subordinación se combinó con un retroceso en la dimensión del control civil democrático (Battaglino, 2013). Como sostiene, Diamint (2014), la reducción del poder militar se realizó

sin planificación ni rediseño de la función militar. Y, producto de este desinterés del poder político, se terminaría cristalizando un “enfoque delegativo” que, en última instancia, le permitió a los militares mantener ciertos márgenes de autonomía institucional (Eissa, 2013). En términos conceptuales, esta dinámica de interacción político-castrense se puede definir como “subordinación con autonomía militar” (Diamint, 2008; Sain, 2010) o “subordinación condicionada” (Canelo, 2007). Ahora bien, también vale mencionar que estos intersticios no impidieron que Argentina fuera, de todos los países de América Latina, el que hizo los cambios más notables para avanzar en el control civil de las Fuerzas Armadas.

B. Chile: la autonomía permanente

A diferencia de la Argentina, el proceso de transición a la democracia en Chile estuvo impregnado por permanentes condicionamientos por parte de los uniformados. Como sostiene Virgilio Beltrán, las Fuerzas Armadas, luego de un severo proceso de disciplina social y conformación de élites modernas, salieron del gobierno con buenas reservas de poder y sectores civiles significativos como aliados (Beltrán, 2000: 51). Esto tuvo que ver, fundamentalmente, con que los militares- a pesar de las reformas económicas y las políticas de represión sistemática- aún contaban con un apoyo considerable de la ciudadanía. De hecho, en el plebiscito de 1988, el dictador Augusto Pinochet obtuvo el apoyo del 44% del electorado. Aunque perdió la contienda, casi la mitad de la ciudadanía le daba el visto bueno a la gestión militar¹⁹⁶.

La derrota supuso el fin de las aspiraciones pinochetistas y dio el puntapié inicial para la recuperación democrática, que se consumaría con la elección de Patricio Aylwin en 1989. No obstante, a pesar de verse forzadas a dejar la conducción del aparato estatal, las Fuerzas Armadas lograron mantener determinados enclaves autoritarios (Lorenzini, 2010)¹⁹⁷. Ya sea para autogobernarse, como para incidir en el direccionamiento general de las políticas estatales. El resultado, según lo definió el diplomático chileno Carlos Huneeus (1997), sería

¹⁹⁶ El plebiscito se realizó para determinar si Pinochet seguía o no al frente del gobierno hasta el año 1997.

¹⁹⁷ Garretón define a los enclaves autoritarios como “las huellas que dejó en el cuerpo de la nación la experiencia de la dictadura militar”. Estos pueden ser de diferentes tipos: institucionales, actorales, socioculturales, ético-simbólicos (Garretón, 2004: 2).

el de un estado de “democracia protegida”. Manuel Garretón (1999), por su parte, la definiría como una democratización “incompleta”.

En función de lo anterior, Carlos Maldonado Prieto (2002) identifica cinco indicadores que denotan la autonomía que conservaron los militares tras la llegada de la democracia. A saber: 1) la capacidad de designar los mandos de las fuerzas por un período determinado sin que el presidente pudiera removerlos (ni tampoco retirar o ascender oficiales); 2) la promulgación de una ley que establecía un piso mínimo de presupuesto para la defensa (a ello se sumaba la llamada “ley del cobre”, que otorgaba a las fuerzas un 10% de las regalías resultantes de las exportaciones de la compañía estatal de cobre, Codelco); 3) la participación, garantizada por ley, de que el Consejo de Defensa Nacional debe estar integrado, al menos en un 50 %, por militares; 4) la existencia de senadores designados por las propias Fuerzas Armadas y Carabineros (la llamada “bancada militar”); y 5) el potenciamiento de la Justicia Militar y la promulgación de una ley de amnistía (Maldonado Prieto, 2002).

El primer punto, por caso, habilitó a que Pinochet siguiera al frente del ejército hasta el año 1997. Esta inédita situación hizo que el ex dictador continuara siendo un actor relevante en la política chilena, además de prolongar su ascendencia sobre el resto de las fuerzas (Gutiérrez Palacios, 2007). En la práctica, el ejército terminaría funcionando como un poder en sí mismo, casi sin ningún tipo de control político (Agüero, 2002).

La garantía presupuestaria con la que contaban las Fuerzas Armadas les aseguraba, también, la capacidad de influir sobre la política de defensa y la política exterior. Principalmente, porque el manejo discrecional del presupuesto permitía asignar recursos a, por ejemplo, la adquisición de armas y medios militares, condicionando la relación con los países vecinos. De igual forma, la existencia de una bancada militar en el Congreso habilitaba a los uniformados a influir permanentemente en la sanción de las leyes nacionales.

C. Brasil: el actor intocable

Al igual que Chile, Brasil es otro caso en el que los militares lograron sortear el retorno democrático manteniendo amplias atribuciones a la hora de autogobernarse. Tras décadas de represión, censura y corrupción, las Fuerzas Armadas brasileñas acumulaban un creciente cuestionamiento por parte de la ciudadanía. Sin embargo, la merma de legitimidad no impidió que los uniformados comandaran sin mayores sobresaltos el proceso de transición a la democracia.

Según Mathias (1995), en el imaginario de los militares, la restauración de la constitucionalidad se permitiría siempre y cuando se dieran dos cuestiones: por un lado, mantener intacta la capacidad de intervención en la política civil. Y, en segundo término, asegurarse de que los gobiernos democráticos no cuestionaran el orden socio-económico instaurado durante el período autoritario. Así, aun cuando en las calles retumbaba la demanda de “*Diretas Já!*”¹⁹⁸, los uniformados lograron que el paso a la constitucionalidad se diera a través de una elección indirecta en el Congreso¹⁹⁹. Esta salida pactada y pacífica se vería favorecida, además, por un escenario económico relativamente estable (Beltrán, 2000: 51).

Como parte del mismo paquete, las Fuerzas Armadas también se aseguraron que no hubiera ningún tipo de juzgamiento al accionar represivo durante la dictadura y, desde luego, se encargaron de resistir cualquier intromisión del gobierno federal civil sobre sus espacios de autonomía para interferir en el tablero político nacional. Como señala Eliezer Rizzo de Oliveira (1993), el retiro de las Fuerzas Armadas del centro del poder político dio lugar a un marco de “tutela” sobre el gobierno de José Sarney. Esta situación se vio, especialmente, al momento de redactar una nueva Constitución en el año 1988. En efecto, la carta magna estableció términos bastante ambiguos e imprecisos sobre el rol y la organización del

¹⁹⁸ “*Diretas Já!*” fue la consigna con la que se movilizó buena parte de la sociedad civil brasileña entre 1984 y 1985 que reclamaba la elección del presidente y vicepresidente por vía directa.

¹⁹⁹ El candidato electo fue Tancredo Neves. No obstante, Neves murió poco antes de asumir y el cargo quedaría en manos del vicepresidente, José Sarney.

aparato castrense. A ello hay que sumarle, además, la persistencia de un ministerio para cada fuerza y el control militar sobre la política nuclear²⁰⁰.

La cuestión del Ministerio de Defensa es uno de los indicadores más paradigmáticos del poder que tenían los militares brasileños frente a las instancias civiles y políticas. En efecto, la creación de una cartera castrense fue fruto de una constante oposición por parte de la armada, el ejército y la fuerza aérea. Ya en 1946, se había tratado de conformar un Ministerio que aglutinara a las tres fuerzas. En la década de 1960 se daría un nuevo intento. Impulsado, en este caso, por el presidente Castelo Branco. La idea sería retomada, ya en democracia, durante la redacción de la Constitución y, una vez más, sería obstaculizada por la presión de los uniformados.

En 1995, tras la llegada de Fernando Henrique Cardoso al Planalto, hubo un nuevo intento, que también debió afrontar la oposición castrense. No obstante, en este caso, el miedo a perder las prerrogativas no fue el único motivo para el rechazo. Según cuenta Soares Alsina Jr. (2003), los militares creían que la iniciativa era producto de una imposición de Estados Unidos para “policializar” a las Fuerzas Armadas e involucrarlas en la lucha contra el narcotráfico. Cardoso, por su parte, partía de un diagnóstico alarmante para alguien que consideraba que Brasil debía adaptarse a los nuevos rumbos internacionales y amigarse con el proceso de globalización: de 179 países relevados, sólo 23 no tenían un Ministerio de Defensa (Campos, 2002). A ello se sumaba otro agravante: sacando a Guyana y Surinam, el país verde *amarelo* era el único Estado de Sudamérica que no contaba con una cartera castrense. Finalmente, se puede decir que ambos lograron, en parte, su cometido: Cardoso consiguió, luego de cuatro años de negociaciones, cumplir su promesa y en 1999 se creó el Ministerio. Las Fuerzas Armadas, por su parte, siguieron manteniendo prácticamente las mismas prerrogativas.

La formulación y promulgación de la Política de Defensa Nacional (PDN) en 1996 –una suerte de libro blanco– es otro indicio del poder que ostentaban los uniformados en el

²⁰⁰ Sobre este punto, resulta pertinente remarcar un pasaje de la entrevista realizada al diplomático argentino Gustavo Ainchil: “En las negociaciones de la ABACC yo era el más junior del equipo. Pero en un momento se cortan los gastos y termino viajando yo sólo de la Cancillería a las reuniones técnicas. Los brasileños cada dos horas paraban la reunión, se iban y llamaban al almirante X, a reportarle, a pedirle instrucciones. Era alevoso. Directamente, era la Marina la que daba las instrucciones” (Ainchil, 2014).

aparato estatal brasileño. Los militares veían con desconfianza la idea del gobierno y creían, más bien, que no se debía innovar. Esto significaba que la PDN debía limitarse a sistematizar las políticas que las fuerzas ya venían implementando. De hecho, a los pocos meses de promulgada la PDN, la Marina publicaba un documento titulado “*Diretrizes da Política de Defesa: Ações Decorrentes*”. Casualmente, los lineamientos del documento de los marinos encajaban perfectamente con los contenidos de la PDN.

En el balance, podría decirse que la promulgación de este documento significó, en alguna forma, la materialización de una medida impulsada por las autoridades civiles que los militares probablemente no hubieran hecho. Aun así, también puede argumentarse que, más que el propio peso de Itamaraty y la Secretaría de Asuntos Estratégicos (el otro organismo del Ejecutivo involucrado en la formulación), fue la nueva configuración de un nuevo orden mundial y la necesidad de mostrar aunque sea un mínimo *aggiornamento* a las tendencias de la posguerra fría las que terminaron convenciendo a los militares de promulgar la PDN (Alsina Jr, 2003).

D. Bolivia: la ausencia de la estatalidad

Como la mayoría de los países del área andina, la institucionalidad civil en materia de defensa constituía una de las tareas pendientes de las jóvenes democracias que emergieron en la década de 1980. De hecho, como señala Juan Ramón Quintana Tabora, Bolivia, aún hoy, es uno de los países de América Latina que menor desarrollo institucional ha alcanzado en el sector castrense. Entre otras cosas, esta merma institucional habilitaba a los militares a involucrarse de manera permanente en el diseño y planificación de la defensa. Según el propio Quintana, hay tres factores que explican este alto nivel de prerrogativas del aparato castrense: el primero tiene que ver con un fenómeno más general, profundamente arraigado en el entramado institucional del país: la falta de una cultura de adhesión a la sostenibilidad y búsqueda de eficiencia en la gestión pública. El segundo factor se vincula con la alta prioridad otorgada a la seguridad interna y a la resolución de la conflictividad social por vía militar y policial. El tercer condicionante es una permanente renuncia por parte de las autoridades civiles al ejercicio pleno de sus facultades. Como resultado de estos

factores, se produce una sucesiva transferencia de responsabilidades que termina por normalizar el monopolio militar sobre la gestión de la defensa (Quintana Taborga, 2005).

Otro aspecto que sirve para explicar el alto grado de autonomía militar en el país andino tiene que ver con que el fin de la dictadura militar en el año 1982 no supuso una pérdida de legitimidad de las Fuerzas Armadas como institución fundamental del Estado. De hecho, el ex dictador Hugo Bánzer fue, en 1997, electo presidente por la vía democrática.

Por último, cabe destacar que la estructura institucional del sector de la defensa también estaba hegemonizada por la corporación militar. En este sentido, Bolivia entraría en lo que Juan Rial (2013) define como modelos en los que existe la figura de un comandante general militar que, por lo general, sobrepasa la autoridad ministerial y se entiende directamente con el presidente. En este caso, la normativa boliviana que regía a comienzos de los noventa establecía la figura de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Un cargo que dependía del presidente, pero que, al mismo tiempo, ejercía un poder paralelo al Ministerio de Defensa. Ministerio que, además, operaba como una simple formalidad protocolar.

E. Paraguay: la autonomía por omisión

De la misma manera que sucedió en la mayoría de los países de la región, la consolidación de la democracia y los intentos por avanzar en el control civil no impidieron que los uniformados paraguayos mantuvieran amplios márgenes de autonomía a la hora de decidir la política de defensa del país.

En primer lugar, hay que resaltar que el Partido Colorado –aun en democracia- tenía un estrecho vínculo con los militares que respaldaron la dictadura de Stroessner, lo cual limitaba el ímpetu de avanzar sobre las prerrogativas heredadas. Así, los intentos por revertir el autogobierno militar estarían marcados por un sin número de claroscuros. Por caso, durante la gestión de Andrés Rodríguez se sancionó una nueva Constitución y se promulgó la Ley de Organización General de las Fuerzas Armadas. Y si bien la carta magna decretaba que el presidente era el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, la ley establecía una figura de Comandante en Jefe de las Fuerzas Militares, que sólo podía ser ejercido por un oficial.

La elección de Juan Carlos Wasmosy en 1993 supuso un intento de cambio en las relaciones cívico militares. En efecto, si bien el ex Ministro de Integración llegaba con el apoyo de la corporación militar, decidió romper con la tradición castrense en la conducción del Ministerio de Defensa, nombrando por primera vez a un civil, Hugo Estigarribia Eliseche, al frente de esa cartera. Pero, desde luego, esto no sería suficiente para aplacar la gravitación de los uniformados en la política del país mediterráneo. El protagonismo que tuvo por aquellos años el General Lino Oviedo es un buen reflejo de ello.

Ahora bien, más allá de lo anterior, el indicador más cabal de la autonomía del aparato castrense guaraní son las permanentes omisiones al marco normativo. Según las leyes del país mediterráneo vigentes por entonces –específicamente, la Constitución, la Ley de Organización de las Fuerzas Armadas (1991) y la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna (1999)- las Fuerzas Armadas no contaban con atribuciones para intervenir en conflictos internos, reprimir a la delincuencia o mantener el orden público. En base a la normativa, esas áreas eran de exclusiva competencia de la Policía Nacional y de los órganos judiciales del Estado. No obstante, este *corpus* legal no impediría que en sucesivas oportunidades los militares actuaran por *motus* propio en tareas de lucha contra el narcotráfico, contrabando o represión de protestas sociales sin sanción posterior alguna. En efecto, en numerosas ocasiones, la falta de control sobre los uniformados devino en casos de violencia institucional y abusos de autoridad que contaron con la complicidad del aparato judicial a la hora de ser investigados²⁰¹.

F. Uruguay: la subordinación delegada

El caso uruguayo tal vez sea el más particular de todos los detallados hasta aquí en materia de relaciones cívico-militares. Según explica González Guyer (2007, 2010), Uruguay siempre se caracterizó por tener una marcada cultura de subordinación militar a las autoridades democráticas, por la cual los presidentes democráticos han gobernado las instituciones militares apoyados en su propia estructura jerárquico-disciplinaria. No obstante, dicha subordinación tendría como contrapartida la delegación a los uniformados

²⁰¹ Algunos ejemplos de esta actuación de los militares paraguayos en seguridad interior se detallan en el siguiente punto de este capítulo.

de un manejo discrecional de las cuestiones relativas a la política militar. Es decir, lo que Alves Soares denomina como autonomía institucional.

Esta particular combinación de autogobierno militar con subordinación al presidente fomentó en la dirigencia política uruguaya una lejanía civil respecto de los asuntos de defensa. En materia de cooperación externa, dicha indiferencia se traduciría en una falta de interés por promover mecanismos bilaterales y regionales con los Ministerios de Defensa de otros países.

En suma, de lo anterior se concluye que en los primeros años de la década de 1990 -época en que fueron planteadas gran parte de las iniciativas orientadas a conformar un mecanismo regional de defensa- los países del Mercosur experimentaban distintos grados de control civil sobre las Fuerzas Armadas. Así, por ejemplo, en un extremo, el modelo chileno muestra una significativa autonomía de los militares respecto del poder civil, mientras que la Argentina representa un caso de subordinación –endeble, pero subordinación al fin. Brasil, por su parte, representaría un ejemplo en el que las Fuerzas Armadas, si bien están subordinadas al poder civil, mantienen amplias prerrogativas.

Cuadro N° 7. Relaciones cívico-militares en Argentina, Brasil y Chile en la década de 1990

| | Argentina | Brasil | Chile |
|--|--|--|---|
| Transición a la democracia | Por colapso | Tutelada | Protegida/incompleta |
| Ministerio de Defensa | Sí (civil) | No (un ministerio por cada Fuerza) | Sí (civil) |
| Control por parte del Ministerio de Defensa | Medio | Inexistente | Bajas (amplia autonomía presupuestaria e imposibilidad de nombrar a las conducciones militares) |
| Grado de conflicto entre poder político y Fuerzas Armadas | Bajo | Bajo | Alto |
| Inserción institucional de las Fuerzas Armadas: diferencias en los resultados | Bajas prerrogativas y baja contestación autoridades constitucionales | Prerrogativas medias y baja contestación | Alto nivel prerrogativas y nivel medio en términos de la contestación. |

Fuente: elaboración propia, tomando algunas referencias de Acuña & Smulovitz (1996)

3. Las diferencias entre defensa y seguridad

Sobre este escenario, entre los países del Mercosur coexistían, además, diferentes concepciones respecto de lo que cada uno entendía por defensa y seguridad. Específicamente, estas diferencias se plasmarían en visiones más ampliadas o en concepciones más acotadas de la seguridad. Así, por ejemplo, mientras que Argentina, Chile o Uruguay mantenían una perspectiva acotada –diferenciando lo que es defensa nacional y seguridad interior- el marco normativo de Brasil establecía límites más difusos entre uno y otro ámbito, habilitando la intervención de las Fuerzas Armadas para garantizar “la ley y el orden”. Bolivia, por su parte, afirmaba una visión ampliada de la seguridad; y Paraguay, si bien diferenciaba en sus leyes defensa nacional de seguridad pública, en la práctica existía una “policación” de los militares, quienes contaban con luz verde para actuar en misiones no tradicionales, como lucha contra el narcotráfico, crimen organizado o represión de la protesta social.

Un análisis detallado del *corpus* normativo de los países del bloque hasta el año 2001 resulta de gran utilidad para ilustrar estas diferencias. Como se especificó en el capítulo 1, las visiones de la seguridad se pueden desagregar sobre tres dimensiones: 1) los objetos referentes de la seguridad –es decir, qué o quiénes deben ser asegurados-; 2) la naturaleza de las amenazas; y, 3) los instrumentos que se establecen para combatir esas amenazas.

La elección de puntualizar la variable defensa externa-seguridad interior se fundamenta en que las formas en que se concibe el propósito de la defensa y el rol de las Fuerzas Armadas impactan indefectiblemente a la hora de sentarse a proponer, negociar, articular y materializar iniciativas comunes entre varios Estados. En este sentido, coincidimos con Jorge Battaglino, quien sostiene que “las distintas visiones respecto de cuáles son los referentes, las amenazas y las respuestas a ellas impiden construir un concepto regional de seguridad” (Battaglino, 2008).

A. Argentina, Chile y Uruguay: visiones acotadas de la seguridad

A través de un cuerpo normativo relativamente sólido y claro, Argentina estableció -entre fines de los ochenta y principios de los noventa- una clara diferenciación entre defensa y seguridad y entre las funciones de las Fuerzas Armadas y las correspondientes a las Fuerzas de Seguridad. Así, la Ley de Defensa Nacional de 1988 establecía:

La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo [...] La defensa tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes” (República Argentina, 1988).

Unos años más tarde, el Libro Blanco aclaraba que las agresiones externas son aquellas que, por su carácter, tienen a las fuerzas militares como pivote central (Ministerio de Defensa, 1999).

En estas definiciones se condensaban bien cuáles eran los objetos referentes de la defensa (soberanía, territorio, vida y libertad de sus habitantes); cuáles eran las dimensiones de las amenazas (una agresión militar de origen externo); y a qué instrumento le corresponde disuadir y repeler una eventual agresión (las Fuerzas Armadas). De igual forma, la norma agregaba: “para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la seguridad interior” (República Argentina, 1988).

Esta diferenciación entre lo externo -asociado a la defensa- y lo interno -vinculado a la seguridad pública- se va a reforzar con la sanción de la Ley de Seguridad Interior en 1992. En efecto, dicha norma expresa:

La seguridad interior [...] remite al debido y más eficaz tratamiento policial, preventivo o represivo, frente a desastres naturales o causados por el hombre y a ilícitos que por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, comprometan la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías (República Argentina, 1992)

Asimismo, según esta Ley, el empleo de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la Seguridad Interior sólo puede darse circunstancialmente -en casos de apoyo logístico a las fuerzas policiales- o en situaciones de excepción, como puede ser la declaración del "Estado de

Sitio". También producto de esa norma, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval –dos fuerzas de seguridad militarizadas- pasaron de la órbita del Ministerio de Defensa a la del Ministerio del Interior.

En Chile, las normas que regían la defensa hacia la década de 1990 también separaban las actividades militares de las de las fuerzas de orden y seguridad pública. Al respecto, la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas del año 1990 establecía:

Las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Constituyen los cuerpos armados que existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República (República de Chile, 1990).

La publicación del Libro de la Defensa Nacional, en 1997, sería todavía más explícito a la hora de definir la visión de la seguridad en el país trasandino. Según este documento, “las Fuerzas Armadas son el principal órgano con el cual el Estado materializa la función de defensa”. Y el quehacer de la defensa, agrega, “contribuye decisivamente a crear una determinada condición de seguridad que permite disuadir o neutralizar las interferencias que desde el exterior puedan alzarse contra el fin último del Estado”. De igual forma, el Libro Blanco establecía que la defensa nacional implica mantener “fuerzas debidamente equipadas y entrenadas, suficientes para prevenir y neutralizar cualquier amenaza externa o repeler una eventual agresión exterior” (República de Chile, 1997).

Es decir, para el Estado chileno, las amenazas eran eminentemente externas y el instrumento para hacerles frente eran las Fuerzas Armadas. En este sentido, se dejaba en claro que “los riesgos, peligros o amenazas que se asocian a la delincuencia, el narcotráfico u otros que afecten al orden, interior, constituyen materia de seguridad interior” (República de Chile, 1997).

Al igual que en Argentina, la normativa chilena habilitaba a la actuación de los militares en tareas de seguridad interna, pero sólo en condiciones de excepcionalidad:

Lo anterior no es óbice para que, en determinadas circunstancias, el órgano militar de la defensa nacional, las Fuerzas Armadas, pueda o deba participar en actividades que exceden la función de defensa. Por ejemplo, contribuir a controlar emergencias internas, catástrofes naturales u otras situaciones de orden interno previstas en la

Constitución y las leyes. No obstante, la estructura y composición de las mismas tiene su fundamento, principalmente, en las amenazas externas, y, más específicamente, en las amenazas asociadas con el uso real o potencial de la fuerza. Las Fuerzas Armadas, en general, intervienen para neutralizar amenazas internas cuando las fuerzas policiales han sido sobrepasadas, o cuando lo dispone alguno de los estados de excepción constitucional (República de Chile, 1997).

No obstante, también vale aclarar que, a diferencia de Argentina, el cuerpo de Carabineros – una policía militarizada- nunca dejó de depender de la cartera castrense. Es decir que, en la práctica, se separaba la defensa externa y la seguridad interior, pero una de las fuerzas del orden seguía bajo la órbita del Ministerio de Defensa²⁰².

Respecto de los objetos a asegurar que pertenecen al universo de la defensa, el Libro Blanco señalaba: la independencia y soberanía del país; la integridad territorial; la institucionalidad y el Estado de Derecho y la identidad nacional.

La República Oriental del Uruguay es el tercer país que completa el grupo de Estados mercosureños que concebían a la seguridad en términos restringidos. No obstante, cabe señalar que el país oriental se caracterizaba, a principios de los noventa, por un escaso marco normativo que definiera claramente el concepto de defensa y el rol de las Fuerzas Armadas. Al igual que en el caso chileno, las únicas leyes que estaban vigentes por entonces eran las correspondientes a la orgánica de las Fuerzas Armadas o aquellas relativas al ejército, la armada y la fuerza aérea por separado. Por caso, la Ley 15.808 -sobre la Orgánica de las Fuerzas Armadas- del año 1986, define que las “las Fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente (República Oriental del Uruguay, 1986).

Recién en 1999 se produciría una explicitación integral de los conceptos y directivas que rigen la gestión pública de la defensa, mediante la sanción de un símil Libro Blanco, titulado “Bases para una Política de Defensa Nacional”. En este instrumento, Uruguay va a sostener que “la Defensa Nacional no debe ser confundida con la Seguridad aunque ambos conceptos están estrechamente relacionados”. Mientras que la segunda comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación del orden y la paz interior, la Defensa implica a un

²⁰² Carabineros pasó a la órbita del Ministerio de Defensa en 1974, un año después del golpe de Estado de Pinochet. Recién en el año 2011 se lograría modificar la situación y pasaría a depender del Ministerio del Interior.

concepto más restringido, ya que sólo se refiere al mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior (República Oriental del Uruguay, 1999). En suma, la defensa tiene como campo de acción las amenazas de origen externo y su instrumento fundamental son las Fuerzas Armadas.

Sumado a lo anterior, Uruguay también compartía con Argentina y Chile la posibilidad de emplear a los militares en funciones de seguridad en marcos de excepcionalidad. Como resultado de ello, los objetivos de la defensa nacional se reducían a: conservar la soberanía nacional y la independencia del Estado; mantener su integridad territorial; generar las condiciones de seguridad necesarias para hacer frente a las amenazas externas; apoyar a las fuerzas de seguridad interna, en aquellos casos en que lo dispongan los órganos competentes y contribuir a la promoción y mantenimiento de la paz internacional (República Oriental del Uruguay, 1999).

B. Brasil: un caso intermedio

Respecto del país verde *amarelo*, si bien la normativa esbozaría un intento de separación de lo que es la defensa nacional de la seguridad pública, lo cierto es que los límites entre una y otra área quedarían un tanto difusos. Ello así, por la ambigüedad de las leyes y normas que regían la naturaleza, objetivos y funcionamiento de su sistema de defensa por aquellos años.

El gigante sudamericano definió su política de defensa en democracia a partir de una pluralidad de funciones que asignó a sus Fuerzas Armadas en la Constitución Federal de 1988. Particularmente, el artículo 142 remarca como misiones de las Fuerzas Armadas: “la defensa de la Patria contra agresiones militares exteriores, la garantía de los poderes constitucionales y la garantía de ley y del orden” (República Federativa del Brasil, 1988). Y lo cierto es que este último punto -“la garantía de la ley y el orden”- dejaba la puerta abierta para la acción de los uniformados en cuestiones de seguridad pública, sin la necesidad de establecer situaciones de excepcionalidad, como sí ocurría en Argentina, Chile y Uruguay. La Lei Complementar N° 69, de 1991, buscaría atenuar esta ambigüedad, al sostener que la actuación de los militares en la preservación del orden público se producirá por orden del

presidente “después de agotadas los instrumentos destinados” a tal fin. Aun así, la preeminencia de la carta magna por sobre cualquier ley permitiría sortear esa salvedad.

Asimismo, la Política de Defensa Nacional, sancionada en 1996, y la Lei Complementar Nº 97, promulgada en 1997²⁰³, agregaron otra ventana para que el instrumento militar pudiera actuar en el ámbito interno. En efecto, dichas normas establecen que una de las atribuciones de las Fuerzas Armadas es “cooperar con el desarrollo nacional” (República Federativa del Brasil, 1996, 1997).

En función de lo anterior, si bien en la dirigencia política y en la institución castrense predominaba un rechazo a involucrar a las Fuerzas Armadas en el combate de las nuevas amenazas, la ambigüedad normativa decretó un límite poroso entre la defensa nacional y la seguridad interior. En la práctica, esta ambigüedad permitió que se produjera una actuación de los uniformados para garantizar “la ley y el orden”, aun después de la vuelta de la democracia. Así, por ejemplo, el ejército intervino –conjuntamente con la política militar carioca- en la huelga de *Volta Redonda* de 1998. De igual forma, las Fuerzas Armadas se encargaron de la seguridad en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ECO-92. También participaron en la *Operação Ríó*, realizada en Ríó de Janeiro a fines de 1994 con el objetivo de contener el tráfico de drogas. Y en 1995, para actuar en una huelga de trabajadores petroleros, situación que se repitió en 2001, en ocasión de una protesta de agentes de la policía. En el mismo año, el ejército movilizó 250 soldados para proteger la estancia de los hijos del presidente Fernando Henrique Cardoso, que, supuestamente, se encontraba bajo amenaza del Movimiento Sin Tierra (MST). A raíz de esta presencia cada vez más asidua en situaciones de seguridad pública, Mathias & Guzzi (2010) van a sostener que la ciudadanía brasileña terminaría por considerar que estas tareas formaban parte de las misiones “naturales” de las Fuerzas Armadas. Especialmente, del ejército.

²⁰³ La Lei Complementar de 1997 derogó la de 1991.

C. Bolivia y Paraguay: visiones ampliadas

De todos los países miembros del Mercosur ampliado en la década de 1990, Bolivia sería el único que haría explícito en su marco legal la existencia de una concepción abarcativa de la seguridad, estableciendo un entrecruzamiento de los ámbitos interno y externo y, por ende, habilitando a las Fuerzas Armadas a actuar de manera normal en tareas de orden público. La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, sancionada en 1992, dejaba bien en claro esta visión. Según reza el artículo 1º, las Fuerzas Armadas de la nación tienen entre sus objetivos fundamentales:

Preservar el Mandato Constitucional, la paz y la Unidad Nacional y la estabilidad de las instituciones democráticas del Estado [...] constituir el baluarte de la Seguridad Nacional y de la Defensa soberana de la Patria [...] Ser el factor indispensable para el logro de los Objetivos Nacionales, el desarrollo integral del país (República de Bolivia, 1992).

De igual forma, los artículos 3º y 8º van a reiterar a la seguridad y la defensa como campos de acción propios del aparato castrense. El primero establece:

El Estado mediante las Fuerzas Armadas organizará la Seguridad y Defensa Nacional, como un Sistema integrado con el objeto de neutralizar, rechazar o destruir cualquier acción tendiente a vulnerarlas. Su acción será ejercida por los mandos militares de acuerdo a la Constitución Política del Estado, y al ordenamiento jurídico vigente (República de Bolivia, 1992).

El segundo, por su parte, afirma:

El Presidente de la República y Capitán General de las Fuerzas Armadas, en uso de la facultad que le confiere la Constitución Política del Estado dispondrá el empleo de las fuerzas militares para: en lo externo, preservar la existencia, soberanía, independencia e integridad del Territorio Boliviano. En lo interno, mantener el orden público, cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin, resultaren insuficientes (República de Bolivia, 1992).

A partir de esta visión ampliada de la seguridad, desde fines de los ochenta y principios de los noventa, las Fuerzas Armadas bolivianas tuvieron una activa participación en operaciones contra el narcotráfico –muchas de ellas, en conjunción con la DEA norteamericana- y en la represión de huelgas y desórdenes públicos (Fraga, 1995). Una de las medidas más críticas orientadas a militarizar la lucha contra el narcotráfico fue el lanzamiento del “Plan Dignidad”, en el año 1998. Dicha operación -implementada por fuerzas militares y de seguridad, con el apoyo de Estados Unidos- tenía como

objetivo la erradicación de todos los cultivos “ilícitos” de coca en un plazo de cinco años (Ledebur, 2005: 187).

Paraguay sería otro de los países en expresar una concepción ampliada de la seguridad. Pero, a diferencia de Bolivia, el caso paraguayo tiene una particularidad: las leyes vigentes a comienzos de la década de 1990 decretaban a la defensa y a la seguridad pública como dos ámbitos separados²⁰⁴. El primer ámbito correspondía a las Fuerzas Armadas y el segundo, a las Fuerzas de Seguridad. No obstante, en la práctica no se produciría ninguna distinción entre amenazas externas e internas y la institución castrense tendría un accionar permanente en la lucha contra el narcotráfico, contrabando, represión de huelgas y mantenimiento del orden público. Esto daría lugar a una indistinción, por omisión, entre defensa nacional y seguridad interior.

Un ejemplo de ello fue cuando, en el mes de diciembre de 1995, las Fuerzas Armadas y, posteriormente la Policía Nacional, desataron -por orden del presidente Wasmosy- un operativo de lucha contra el contrabando en la zona fronteriza de Ciudad del Este. El Operativo -denominado como “Ñemopotí”- implicó el control de vehículos y documentaciones, pero su punto más crítico se alcanzó con el bombardeo por parte de la fuerza aérea de pistas de aterrizaje de presuntos contrabandistas. Un mes más tarde, en enero de 1996, se llevó a cabo un amplio operativo militar de allanamientos y cortes de ruta en la zona limítrofe de los Departamentos de la Cordillera, San Pedro y Caaguazú. La acción militar -bautizada “Operativo Yhaguy”- se realizó en base a una promesa hecha por el General Lino Oviedo de “limpiar” la zona de delincuentes y abigeos e implicó la movilización de 300 soldados del ejército. Los militares no dieron ningún informe a la policía local y efectuaron allanamientos sin orden judicial. Sumado a lo anterior, el ejército intervino en las dos huelgas generales convocadas por las centrales sindicales, en marzo y mayo de 1996. Y, por mencionar un último ejemplo, en 1997 se llevó a cabo un operativo contra el narcotráfico -denominado “Sorpresa”- en el que actuaron cerca de 300 efectivos militares y de la policía (Yuste & Valiente, 1996; Yuste, 1997).

²⁰⁴ Esta diferenciación quedaría plasmada en la Ley de Organización General de las Fuerzas Armadas (1991) y en la Ley de Defensa nacional y de Seguridad interna (1999).

Cuadro Nº 8. Marcos normativos en materia de defensa y seguridad de los países del Mercosur ampliado (1989-2001)

| | Argentina | Chile | Uruguay | Brasil | Paraguay | Bolivia |
|---|--|---|--|---|---|--|
| Objetos de la defensa | Soberanía y seguridad territorial; vida y libertad de los ciudadanos | Independencia y soberanía del país; integridad territorial; institucionalidad y el Estado de Derecho; identidad nacional. | Soberanía nacional y la independencia del Estado; integridad territorial | Territorio, soberanía y los intereses nacionales; ley y orden | Soberanía y la integridad territorial de la República | Paz y unidad nacional; Soberanía e integridad territorial; instituciones democráticas; orden público |
| Dimensiones de las amenazas | Externas y militares | Externas y militares | Externas y militares | Preponderantemente externas | Externas | Externas e internas |
| Participación de Fuerzas Armadas en seguridad interior | Solo de manera excepcional | Solo de manera excepcional | Solo de manera excepcional | Permitida | Permitida <i>de facto</i> | Permitida |
| Diferenciación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior | Taxativa | Taxativa | Taxativa | Porosa | Indiferente | Indiferente |

Fuente: elaboración propia en base a documentos y normativas citadas.

4. La negativa es sólo brasileña

Más allá de la unidimensionalidad económica del Mercosur, de los distintos grados de control civil sobre las Fuerzas Armadas o de las distintas visiones en materia de defensa y seguridad que atravesaron a los países del bloque conosureño durante la década de 1990, existió otro factor que sirve para explicar por qué no se pudo materializar un mecanismo institucionalizado de seguridad regional: la constante negativa por parte de Brasil. Desde luego, si queremos explicar la reticencia del país *verde amarelo*, los factores atribuidos a la diferencia entre defensa y seguridad y, especialmente, en las relaciones cívico-militares son aspectos importantes. No obstante, existieron otros factores de igual o mayor relevancia que resulta conveniente mencionar para obtener un panorama más acabado del posicionamiento brasileño. A fin de cuentas, por su tamaño y por su peso relativo en la

región, la postura brasileña era determinante para la suerte de cualquier política regional. Asimismo, también vale aclarar que algunos de estos factores ya fueron abordados en capítulos anteriores, mientras que otros serán analizados con mayor detalle en los capítulos restantes. A efectos de no caer en una repetición innecesaria, tan sólo se hará una sucinta mención de los mismos.

Uno de estos factores, tal vez el más importante, tuvo que ver con las diferencias entre Argentina y Brasil en materia de política exterior y seguridad regional. Un primer indicador de estas divergencias lo podemos encontrar en las percepciones de cada país respecto de cómo el otro encaraba el proceso de integración. En Argentina, una considerable masa crítica señalaba que Brasil visualizaba al Mercosur como un instrumento para afianzar su hegemonía en la región; y como una plataforma para transformarse en un jugador global. Este argumento –sintetizado en la idea de la “Brasil dependencia”- sería uno de los elementos más recurrentes en la dirigencia y el empresariado nacional a la hora de manifestar una preferencia por el TLCAN y el ALCA. Al final de la década, la idea de que Brasil jugaba su propio juego se fue incrementando. Especialmente, luego de que Cardoso convocara a la Primera Reunión de Presidentes Sudamericanos²⁰⁵.

Por el lado brasileño, en cambio, había una percepción bastante expandida de que el país austral encaraba al Mercosur motivado únicamente por la perspectiva de ganancias comerciales (Bouzas, 2001)²⁰⁶. En un punto, estas percepciones encerraban una paradoja: si Brasil buscaba aumentar su proyección global y Argentina sólo pensaba al Mercosur en términos económicos ¿cómo puede ser que haya sido Buenos Aires quien se manifestara

²⁰⁵ Este punto es analizado con mayor detalle en el capítulo 7.

²⁰⁶ Esta idea sería explicitada por quien fuera embajador brasileño en Buenos Aires entre 1997 y 1998, Sebastião do Rego Barros, en su informe final de gestión: “Existe una significativa asimetría entre las percepciones sobre cómo es conducido el proceso de integración en Brasil y en Argentina. Para Brasil, el Mercosur es esencialmente un proyecto político-estratégico dotado de una dimensión económica-comercial. O sea, un instrumento estratégico para la consolidación de un entorno de paz, seguridad y cooperación con Argentina, como base para la proyección externa de nuestros intereses. Un proceso que responde a un objetivo histórico y permanente de Brasil [...] Argentina, en cambio, encara el Mercosur de forma distinta: sin perjuicio de la vertiente político-estratégica, percibe al bloque esencialmente como un mercado, como un proyecto económico-comercial. O sea, un instrumento de modernización productiva y de ganancias de escala, al agregar a los consumidores brasileños a su plataforma comercial” (Embaixada do Brasil em Buenos Aires, 2001: 15). Sumado a ello, el ex canciller brasileño, Celso Amorim, cuenta en una entrevista realizada para estas tesis que había un grupo de argentinos –encabezados por el Ministro Cavallo– que privilegiaba un área de libre comercio con Estados Unidos, en detrimento del Mercosur (Amorim, 2015).

más propenso a articular un sistema subregional de defensa? Una primera respuesta a ello pasa porque –como ya fue reiterado en varias oportunidades– la política de seguridad de la Argentina era concomitante con una política exterior en clave económica, que buscaba generar confianza externa para atraer inversiones y capitales. Una segunda respuesta tendría que ver con la desconfianza brasileña hacia el concepto de seguridad cooperativa y las medidas de fomento de la confianza, en tanto medidas se asociaban más a los intereses de Estados Unidos que a una necesidad real de los países sudamericanos.

Relacionado con este último punto, la relación especial que Argentina pretendía lograr con Estados Unidos constituía otro aspecto que despertaba reparos en la diplomacia y los militares brasileños. Así, por ejemplo, la participación argentina en la guerra del Golfo o el nombramiento del país austral como aliado extra-OTAN fueron episodios que profundizaron las diferencias entre los dos grandes socios del Mercosur y atentaron contra las ya escasas posibilidades de que Brasil aceptara conformar una instancia regional para temas de defensa. A ello podemos agregar que, a pesar de las constantes proclamas de las autoridades políticas y diplomáticas respecto de la relación de amistad argentino-brasileña, lo cierto es que las hipótesis de conflicto nunca terminaron de desterrarse de los planeamientos subterráneos de los militares. Siguiendo a Mónica Hirst (2006), podemos decir que estas discrepancias explican la razón por la cual se produjeron acciones puntuales de cooperación y no la formulación de una visión estratégica común.

Como último punto disruptivo, se puede destacar que el Estado brasileño concebía a la región en términos más amplios que el Cono Sur. Retomando una vez más a la politóloga brasileña: “la idea de Brasil como potencia regional está asociada con el concepto de América del Sur como región” (Hirst, 1996: 22). En la misma línea, el ex Secretario de Asuntos Estratégicos de Brasil, Samuel Pinheiro Guimarães, plantea que “América del Sur es la circunstancia inevitable, histórica y geográfica, del Estado y la sociedad brasileña” (Pinheiro Guimarães, 2005: 171). Dada esta arraigada apreciación en el pensamiento brasileño, el hecho de circunscribir un mecanismo regional de defensa al ámbito del Cono Sur podía resultar inconveniente para quien consideraba a Sudamérica en su conjunto

como el espacio propio de su proyección regional²⁰⁷. A ello se sumaba, además, la importancia que tenía para el gigante sudamericano la zona amazónica del subcontinente. Una zona que sólo podría ser abarcada en su totalidad desde una perspectiva sudamericana²⁰⁸. En este sentido, el ex Canciller Celso Amorim expresaba en 1993, tras haber lanzado la iniciativa de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana: “Es evidente que la primera prioridad está puesto en América del Sur [...] esta prioridad se compone del Mercosur [...] y se completa con la Iniciativa Amazónica adoptada por el gobierno de Itamar Franco” (Flores, 2005).

En definitiva, siguiendo al brasileño Alves Soares (2008) y a los argentinos Lafferriere & Soprano (2015), se puede resumir que las diferencias entre Buenos Aires y Brasilia a la hora de generar invocaciones explícitas a favor de la integración regional en materia de defensa es el resultado de la configuración de culturas estratégicas divergentes.

²⁰⁷ Cabe recordar, una vez más, que Brasil se opuso a que el Mercosur se llamara “Mercado Común del Cono Sur” y que en 1993 lanzó la iniciativa de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA).

²⁰⁸ En 1995, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica (suscripto en 1978), decidieron crear una Secretaría Permanente. Como resultado nacería la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Brasil, que buscaba contrarrestar una posible “internacionalización” del Amazonas -por ejemplo, declarando la zona “patrimonio de la humanidad”- fue uno de los principales impulsores de esta revitalización del tratado y de su conversión a organización.

CAPÍTULO 6

La “multilateralidad” de la cooperación en el Cono Sur

En el capítulo 3 se explicó que el gobierno de Carlos Menem se propuso implementar una política de seguridad regional acorde a los lineamientos externos trazados frente al nuevo escenario internacional. En este sentido, para la Argentina de los años de la post Guerra Fría y las reformas de mercado, la incorporación de los parámetros de la seguridad cooperativa, el abandono de las hipótesis de conflicto y la implementación de políticas de no proliferación se amoldaban perfectamente a los objetivos de la política exterior. Especialmente, en el intento de “desmilitarizar” las relaciones con los países de la región y mostrarse como un país confiable frente a las potencias y los actores económicos internacionales.

De igual forma, en los capítulos 4 y 5 se analizaron en detalle las propuestas orientadas a crear un mecanismo regional de defensa que estuvieron en danza durante la década de 1990 y los factores que operaron en contra de su materialización.

Pero lo particular es que, echando luz al tablero regional, la institucionalización de la cooperación en seguridad no estuvo totalmente ausente. En todo caso, el camino más elegido fue el de la bilateralidad. El resultado, entonces, sería un esquema de “multilateralidad” (López, 2007). Es decir, una asidua cooperación entre los miembros del bloque pero sin una institucionalización de los temas defensa a nivel subregional. El objetivo de este capítulo es, entonces, describir los vínculos de la Argentina con los otros países del Mercosur durante aquél período, tratando de dilucidar los avances y límites que moldearon los intersticios del clima cooperativo de la época.

1. La relación con Brasil en materia de defensa

A. Los acuerdos Alfonsín-Sarney y su impacto en la cooperación

El proceso de cooperación en materia de seguridad encarado por Argentina y Brasil es considerado como un emblema de la transformación de una relación de rivalidad y competencia a una de amistad e integración. Como ya fue mencionado anteriormente, los acuerdos implementados por los gobiernos de Alfonsín y Sarney en la segunda parte de los ochenta fueron determinantes para iniciar el proceso de integración económica que culminaría en la creación del Mercosur.

Pero, más allá de la importancia otorgada a la dimensión económica, por aquellos años los presidentes decidieron darle al ámbito de la seguridad un lugar destacado en el esquema de integración argentino-brasileño. Un ejemplo harto conocido de ello es la cooperación nuclear: si bien existe un antecedente de cuando todavía gobernaban los regímenes dictatoriales²⁰⁹, fue la Declaración Conjunta sobre Energía Nuclear –suscripta en noviembre de 1985, en la ciudad de Foz de Iguazú- la que dio inicio a un complejo y sostenido proceso de cooperación en el área²¹⁰. A partir de allí se sucedieron numerosas declaraciones de alto nivel político²¹¹, se creó un Comité Permanente sobre Política Nuclear, un Comité Empresarial Argentino-Brasileño del Área Nuclear y se incluyó un protocolo en temas nucleares dentro del Programa de Integración Argentino – Brasileño (PICAB).

Entre las comisiones establecidas por los presidentes en Foz de Iguazú, se incluyó una de “Defensa y Fuerzas Armadas”. La iniciativa provino del gobierno argentino y fue recibida positivamente por Brasil. En un contexto de fragilidad democrática, se creía que darle un lugar a los militares en la mesa de negociaciones era una forma de incluirlos y comprometerlos con el proyecto de integración, lo cual serviría para reforzar los procesos

²⁰⁹ En mayo de 1980, el presidente de *facto* brasileño, Gral. João Baptista Figueiredo, realizó una visita oficial a Buenos Aires. En este encuentro, Figueiredo y Videla suscribieron una declaración conjunta afirmando el carácter pacífico de los programas nucleares de cada país y la oposición al desarrollo de armas nucleares. Los cancilleres, por su parte, rubricaron el “Acuerdo de Cooperación para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear”.

²¹⁰ Entre otras cuestiones, la Declaración resolvía crear un grupo de trabajo conjunto para el fomento de las relaciones bilaterales en materia nuclear y la creación de mecanismos para asegurar los intereses de la paz y la seguridad.

²¹¹ Ejemplo de ello son las Declaraciones de Brasilia (1986), Viedma (1987), Iperó (1988) y Ezeiza (1988).

políticos domésticos²¹². La comisión identificó un conjunto de potenciales iniciativas y áreas de cooperación, como el intercambio entre academias militares y el desarrollo conjunto de proyectos para el equipamiento de las fuerzas de ambos países. En efecto, el sector aeronáutico –civil y militar- pasó a ocupar un lugar sustantivo entre las áreas definidas por ambos gobiernos para avanzar en la empresa integracionista²¹³.

En este plano también existía un antecedente importante de la época de las dictaduras: en 1980, ambos países habían suscripto un protocolo para la construcción conjunta de misiles, de un avión caza-bombardero y de una aeronave bimotor para 30 pasajeros (Cervo & Rapoport, 1998: 319). Hacia 1986 surgiría la propuesta de desarrollar conjuntamente un avión entre la Embraer brasileña y la Fábrica Militar de Aviones argentina, bautizado con el nombre de “CBA 123 Vector”²¹⁴. En realidad, el prototipo fue ideado como un avión de transporte civil, pero luego se contemplaría también su empleo para las Fuerzas Armadas. El proyecto fue avanzando con el correr de los años y, en 1990, tuvo lugar una presentación oficial con la presencia de Menem y Collor de Melo que incluyó un vuelo inaugural del avión. Sin embargo, la crisis económica en Argentina y la crisis política en Brasil a raíz del *impeachment* a Collor llevaron a la cancelación del proyecto, con tan sólo dos unidades construidas (Venturino & Venturino, 2016).

De la intensificación de los contactos inter-fuerzas surgiría la idea de establecer algún tipo de foro con cierta periodicidad que sirviera para tratar asuntos de seguridad de interés común y, al mismo tiempo, acompañar el proceso de integración. En base a esta idea se instauraron los ya mencionados “Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos de Argentina y Brasil”. Luego, con la incorporación de Uruguay y

²¹² En abril de 1985, unos meses antes del cónclave de Foz de Iguazú, se iniciaba en Buenos Aires el juicio a las juntas militares por los crímenes cometidos durante la dictadura. El gobierno democrático brasileño, por otro lado, llevaba tan sólo ocho meses al momento de celebrar la cumbre bilateral.

²¹³ El entendimiento entre las fuerzas argentinas y brasileñas estuvo motivado por una serie de factores. Uno de ellos tuvo que ver con que los militares argentinos visualizaron al acercamiento como una oportunidad para recuperar cierto protagonismo luego del desprestigio y el relegamiento que experimentaron tras la dictadura y la Guerra de Malvinas (Gardini, 2010). A ello se sumaba el poder que aún tenían los uniformados brasileños al interior del aparato estatal, lo cual tornaba muy difícil excluirlos de cualquier política de cooperación con los países de la región.

²¹⁴ En el arreglo, Embraer se comprometía a asumir un 67 %, mientras que la fábrica argentina se haría cargo del restante 33%.

Paraguay –y Chile como invitado- fueron rebautizados como “Simposios de Estudios Estratégicos del Mercosur”.

A mediados de los ochenta, en 1986 para ser más precisos, se produjo un importante hecho en materia de cooperación militar entre Argentina y Brasil y, también, un antecedente destacable en lo que tiene que ver con la articulación de mecanismos regionales de defensa. Contando con el apoyo argentino, Brasil logró concretar su iniciativa de conformar una Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) en el marco de Naciones Unidas²¹⁵. Según explican algunos autores (Hirst & Lengyel, 1986; Colacrai, 2004; Lechini, 2010), Brasil impulsó la ZOPACAS como un medio para fortalecer la credibilidad política de su política exterior de proyección africana. Argentina, por su parte, secundaría la propuesta con la idea de contrarrestar la militarización del Atlántico Sur por parte del Reino Unido²¹⁶.

B. El escenario de los noventa: Menem, Collor, Mercosur y el fin de la Guerra Fría

Los sucesos internacionales –fin de la Guerra Fría-, regionales –creación del Mercosur- y domésticos –triumfo de Menem en Argentina y Collor en Brasil (sucedido luego por Itamar Franco)- tuvieron un efecto positivo sobre la relación bilateral de defensa. De hecho, podría decirse que en la década de 1990 la cooperación siguió por los carriles heredados y, en algunos casos, se incrementó considerablemente. Las políticas conjuntas en el campo nuclear continuaron avanzando hasta llegar a la firma del Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la energía Nuclear (1991) y la creación, ese mismo año, de la ABACC. Un año después, Argentina, Brasil y Chile ratificaron el Tratado de Tlatelolco, luego de que los Estados Parte aprobaran una serie de enmiendas vinculadas con el sistema de verificación y control. En el campo espacial, ambos países suscribieron en 1989 la Declaración Conjunta Argentino-Brasileña sobre cooperación bilateral en los Usos Pacíficos

²¹⁵ 24 países integraban la ZOPACAS. A saber: Angola, Argentina, Benín, Brasil, Cabo Verde, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Liberia, Namibia, Nigeria, República Democrática del Congo, Senegal, Sudáfrica, Togo y Uruguay.

²¹⁶ La primera reunión ministerial del mecanismo se realizó en Rio de Janeiro, en 1988 y de allí se sucederían varias más, como la de Abuja (1990) o Brasilia (1994). Tanto Argentina como Brasil y Uruguay participaron activamente en las distintas reuniones. No fue el caso de los países africanos, que con el correr de los encuentros fueron mermando su interés. Ya sea no asistiendo o enviando representantes de bajo rango. Esta indiferencia terminaría impactando en la periodicidad de las reuniones: 1998 se celebró un encuentro en Buenos Aires y hasta 2007 no se volvieron a reunir.

del Espacio Ultraterrestre y un Acuerdo de Cooperación de Aplicaciones Pacíficas de Ciencia y Tecnología Espaciales²¹⁷.

Inspirados en el auge que despertaban las medidas de fomento de la confianza, las Fuerzas Armadas incrementaron sustantivamente la cantidad y diversidad de ejercicios combinados. En 1993 tuvo lugar un ejercicio de planeamiento entre Argentina, Brasil y Uruguay en la Brigada Escuela del Ejército Argentino de la ciudad de Curuzú Cuatiá (provincia de Corrientes); y en 1994 se llevó a cabo el ejercicio de planeamiento de operaciones tácticas “Ejércitos Amigos” en la ciudad de Buenos Aires. Participaron Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia; y Chile y Perú se incorporaron como observadores (Lafferriere & Soprano, 2015: 159). Dos años más tarde, se realizó en la ciudad de Corrientes el primer ejercicio combinado bilateral entre los ejércitos de Argentina y Brasil, bautizado como “Cruz del Sur”²¹⁸. Ese mismo año se impulsó una medida de fomento de la confianza en materia de operaciones de paz: efectivos argentinos fueron invitados a integrar el batallón brasileño desplegado en Angola y uniformados brasileños hicieron lo propio en el batallón argentino emplazado en Chipre.

En el caso de las Armadas, ambas fuerzas mantenían vínculos desde 1917, cuando se produjo el primer intercambio de agregados navales. Asimismo, desde 1978 celebraban ininterrumpidamente el ejercicio combinado “Fraterno” y desde 1967 compartían junto a Uruguay y Paraguay el “Coordinador del Área Marítima Atlántico Sur” (CAMAS)²¹⁹. La década de 1990 significó la concreción de nuevas iniciativas, como el intercambio de cadetes y asiduas visitas de altas autoridades navales. En 1994, además, se realizó un nuevo ejercicio combinado, denominado “Araex”, entre las aviaciones navales de ambos países.

También por aquellos años las fuerzas aéreas institucionalizaron un mecanismo de reuniones de intercambio bilateral entre las autoridades aeronáuticas y, en 1997, realizaron el primer ejercicio combinado, bautizado con el nombre de “Tamba”.

²¹⁷ Cuando todavía se encontraba en tratativas el proceso de desmantelamiento del Cóndor II, Argentina también le propuso a Brasil –quien venía desarrollando un considerable sistema de vectores y misiles– hacer una suerte de “ABACC misilístico”. A pesar de algunos coqueteos iniciales, Brasil terminó declinando la propuesta.

²¹⁸ Al año siguiente se sumaría el ejército de Uruguay y, en 1998, el ejército paraguayo.

²¹⁹ La Coordinación del Área Marítima del Atlántico Sur es una instancia multilateral que se ocupa de las acciones que llevan a cabo los países americanos en control naval y protección del tráfico marítimo continental.

Una medida simbólica que retrataba bien el paso de la rivalidad a la cooperación fue la decisión de ambos gobiernos de cambiarle el nombre a algunas unidades militares, poniendo como referencia a próceres del país vecino. Por caso, Brasil rebautizó como “General San Martín” un regimiento del ejército, mientras que la Argentina le puso el nombre de “Duque de Caxias” a un regimiento de tanques en Gualleguaychú.

Al promediar la década, el entusiasmo que generaban los avances en el campo económico de la integración y los acuerdos en el área nuclear llevó a las instancias políticas a construir expectativas sobre una mayor profundización en el campo militar. En este marco, altos funcionarios de ambos países manifestaron la posibilidad de conformar, en un futuro no muy lejano, un ejército binacional. En una entrevista otorgada para el diario Clarín en noviembre de 1996, el entonces vicecanciller argentino, Andrés Cisneros, sostuvo como factible “un futuro en el que las tropas comunes de los dos países sean comandadas indistintamente por generales brasileños o argentinos, y en que las tropas de un país puedan actuar en el país vecino”. En efecto, para Cisneros la integración no sólo era posible sino que la calificaría como una etapa superior de la nacionalidad (Clarín, 1996a). Dos meses más tarde, el embajador argentino en Brasilia, Diego Guelar, reiteraba la misma idea en un artículo publicado en el diario *Folha de São Paulo* (La Nación, 1997a).

Pero la tesis de un ejército integrado argentino-brasileño no sólo sería mencionada por autoridades diplomáticas: en noviembre de 1996, el diario chileno El Mercurio aseguraba que el general argentino Domingo Laiño había afirmado el marco de una conferencia bilateral que “el ejército binacional es absolutamente viable”. Las declaraciones de Laiño, según el mismo periódico, habrían sido refrendadas por el general brasileño Lopes da Silva (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996b). De todas formas, vale aclarar que, como era de suponer, una propuesta de tal magnitud no estuvo ajena a las divergencias. En este sentido se expresó el Ministro de Defensa, Jorge Domínguez, tras recibir de manera reservada una pregunta de su contraparte chilena: “En la relación con Brasil hay opiniones un poco fantasiosas, como la idea de los ejércitos binacionales” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996c).

Al mismo tiempo que se hablaba de integrar a las Fuerzas Armadas, también se exploraría la creación de una brigada conjunta argentino-brasileña para defensa del medio ambiente

(Diamint, 2001)²²⁰. Ninguna de estas iniciativas, claro, llegaría a concretarse. Aun así, las expresiones marcaban que en la percepción de las autoridades políticas –y también militares- la relación bilateral se había intensificado de un modo inusitado.

En términos político-estratégicos, desde mediados de los ochenta se fueron acumulando infinidad de cumbres, reuniones, encuentros e intercambios entre los presidentes, las diplomacias, las autoridades del sector defensa y los altos mandos militares. No obstante, el hecho más significativo en este ámbito se produjo en abril de 1997, con la suscripción del Memorándum de Entendimiento de Consulta y Coordinación, por el cual se conformaba un Mecanismo Permanente de Consulta sobre temas de defensa y seguridad internacional²²¹. Sumado a este instrumento, en mayo de ese año también se rubricó un protocolo de intención de colaboración entre la empresa estatal Industria de Material Bélico Brasil (IMBEL) y el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEFA) de Argentina.

C. Amigos, pero no tanto: los límites de la cooperación

A pesar de haber comandado la conformación del Mercosur, de haber generado un marco de profunda interdependencia económica²²² y de los avances específicos en materia de seguridad, lo cierto es que Argentina y Brasil no lograrían profundizar el vínculo más allá de un patrón de relacionamiento basado en “mínimos comunes denominadores”. En este sentido, si bien los entendimientos sirvieron para construir una relación de amistad y cooperación, no terminaron siendo suficientes para poder conformar una visión estratégica común. Mucho menos, para pensar en un proyecto conjunto en materia de seguridad

²²⁰ Esta idea sería retomada en la década siguiente por el Estado paraguayo, quien llegaría a proponer la conformación de una especie de brigada sudamericana de acción ante desastres naturales y protección del medio ambiente.

²²¹ Si bien se analizará más adelante con mayor detalle, cabe destacar que Argentina tuvo que insistir durante varios años para que se concretara un mecanismo bilateral, ya que era resistido por Itamaraty y, sobre todo, por los militares brasileños. Además, una vez celebrado el primer encuentro del Mecanismo Permanente, en agosto de 1997, dicha instancia no se volvería a reunir hasta el año 2000, en un contexto regional e internacional bastante distinto al escenario en el que fue concebido. En términos institucionales, el Memorándum establecía como órganos ejecutores del mecanismo de consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Defensa y al Estado Mayor Conjunto, por el lado argentino; y, por el lado de Brasil, al Ministerio de Relaciones Exteriores, a los Ministerios de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica, al Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y a la Secretaría de Asuntos Estratégicos.

²²² Entre 1990 y 1996, el comercio bilateral entre Argentina y Brasil creció un 460 %.

regional. En palabras de Roberto Russell (1995): la relación entre Argentina y Brasil durante aquellos años se caracterizó por un alto nivel de convergencias en el plano económico-comercial y diferencias importantes en temas de seguridad regional e internacional.

Esto tuvo que ver con que, como se explicó en el capítulo 2, luego de la Guerra Fría ambos países impulsaron transformaciones en su estrategia externa buscando adaptarse al nuevo contexto internacional. Sin embargo, Argentina visualizaba a la globalización como una fuente de progreso y oportunidades –siempre y cuando se abriera la economía y se abandonasen las posiciones de confrontación con las grandes potencias-. En Brasil, en cambio, predominaba una concepción mucho más escéptica del escenario internacional, abonada por la creencia de que la implementación acrítica de las recetas emanadas desde los centros de poder no hacía más que reproducir –sino incrementar- las relaciones asimétricas entre el norte y el sur. En este marco, según Miriam Colacrai (2004: 18) el primer foco de divergencias se produjo luego de que el gobierno argentino decidiera enviar tropas a la guerra del Golfo. Para Brasil, la decisión de Buenos Aires fue considerada como un claro signo de alineamiento político y militar con los Estados Unidos²²³.

D. Las divergencias sobre la seguridad regional

Las discrepancias en la forma de interpretar la dinámica del ámbito internacional y en cómo encarar la integración se hicieron sentir también en el plano de la seguridad regional. Argentina había abrazado desde un comienzo los postulados de la seguridad cooperativa y bajo estos parámetros participaba activamente en la renovación de la seguridad hemisférica. En el caso de Brasil, los reparos frente a Estados Unidos generaban mayor desconfianza a la hora de profundizar la participación en los regímenes internacionales. Sobre todo, aquellos vinculados al ámbito interamericano, al que asociaban con los intereses norteamericanos (Pagliari, 2008). Además, en la percepción del Estado brasileño, las posibilidades de avanzar en la cooperación interamericana estaban profundamente condicionadas por un esquema de asimetrías entre tres Américas diferenciadas: la del norte, la central y la sudamericana. Producto de este diagnóstico, Brasil diferenciaba los

²²³ A ello se sumaba el agravante de que el mismo día que Argentina anunciaba su participación en el conflicto, Brasil se encontraba negociando el retiro de 400 técnicos brasileños de territorio iraquí.

ámbitos subregionales y hemisféricos, llegando incluso a concebirlos como contrapuestos. Para la Argentina, en cambio, ambos espacios eran, como ya hemos señalado, totalmente complementarios, en tanto el primero formaba parte de un engranaje intermedio del segundo²²⁴. Asimismo, Buenos Aires consideraba que, aun cuando en el terreno hemisférico pudieran existir asimetrías, las agendas de cooperación primaban por sobre las conflictivas²²⁵.

En este marco, las discusiones sobre la renovación del sistema interamericano se volvieron un terreno fértil para que afloraran las divergencias entre los dos grandes socios del Mercosur. La situación de la Junta Interamericana de Defensa fue uno de los temas en que se hicieron más notorias: mientras que los funcionarios argentinos sostenían la necesidad de *aggiornar* las instituciones regionales en el marco de la OEA y otorgarle a la JID un papel dentro la organización para que pudiera colaborar con las medidas de fomento de la confianza; la contraparte brasileña se mostraba cautelosa con la idea de otorgarle un papel dependiente de la OEA. El temor, en este caso, era que se pudiera convertir en un brazo armado de la organización continental (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1993a). Como explica Rizzo de Oliveira (1999), ante la asimetría del poder y del desequilibrio que existía en el continente americano, los militares brasileños se oponían a cualquier iniciativa que pudiera dar pie a la conformación de fuerzas permanentes interamericanas de la paz bajo el control de la OEA²²⁶. En otro encuentro bilateral, esta vez en 1994, Brasil reiteraba su opinión de que la JID debía funcionar como

²²⁴ Estas diferencias se hicieron explícitas en el marco de una reunión bilateral de 1993. Según explica la minuta del encuentro elaborada por la diplomacia argentina: “para Brasil, la prioridad con respecto a la seguridad regional la tienen los esquemas bilaterales y subregionales, más que los multilaterales, ya que a raíz de las asimetrías existentes se hace muy difícil imaginar un escenario donde todos los países tengan los mismos derechos y obligaciones. Asimismo, considera que en la actualidad existe una situación de armonía en la región que desalienta nuevos esquemas de seguridad hemisféricos. Argentina, en cambio, considera que los procesos bilaterales, subregionales y multilaterales no son excluyentes y todos pueden colaborar para el logro de un equilibrio estable en la región” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1993b).

²²⁵ El representante argentino ante la OEA declaraba en una sesión del Consejo Permanente: “si bien dentro de la organización aparecen notorias asimetrías, se plantea el desafío de orientar el trabajo hacia aquellos elementos de connotaciones positivas y no hacia los que generan sentimiento negativo” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1990).

²²⁶ Esta apreciación figuraba en el documento "Posiciones y propuestas del Ejército brasileño sobre seguridad hemisférica, vinculación JID-OEA y medidas para fomento de confianza y mecanismos de seguridad en el hemisferio americano". En este aspecto, cabe recordar el enérgico rechazo que había sostenido Brasil a la posibilidad de una intervención militar externa en Haití, a raíz del golpe de Estado contra Aristide.

un organismo especializado, pero no dentro de la OEA (Pinto, 2015). Dicho esto, había dos puntos en los que sí coincidían Argentina y Brasil: el rechazo a otorgarle capacidades operativas a la Junta y el rechazo a la propuesta estadounidense de introducir entre sus competencias a las “nuevas amenazas”.

En resumen, Argentina adoptaba una posición proactiva en el sentido de reformular a la JID, en la medida que la consideraba un órgano valioso para tratar los asuntos de defensa a nivel continental. No obstante, creía necesario que la Junta se tenía que adaptar al nuevo escenario regional y, en línea con el concepto de control civil de las Fuerzas Armadas, subordinarse a los órganos políticos competentes (Patiño Mayer, 1993). Brasil, por su parte, tenía una posición más resistente, contraria a modificar el *status quo*. Más allá de los reparos con Estados Unidos, la vinculación con las instancias civiles y políticas –como mencionamos en el capítulo 5- no era un tema prioritario para un Estado en el que las Fuerzas Armadas gozaban de una gran autonomía.

Otros asuntos relativos a la seguridad hemisférica en los que se hicieron presentes las diferencias entre Itamaraty y el Palacio San Martín tuvieron que ver con la creación de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, de la Comisión de Seguridad Hemisférica y con el proceso de articulación de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. Mientras que Argentina demostraba una posición de apoyo activo, Brasil expresaba una actitud más refractaria.

Respecto a la CSH, cabe destacar que, ya desde el proceso de gestación, Argentina asumió un rol protagónico: ejerciendo la titularidad del grupo de trabajo y, luego, la presidencia de la Comisión Especial durante sus tres años de duración. Brasil, en cambio, adoptó una postura ambivalente: al principio se mostraba reticente a crear un órgano de este tipo. No obstante, en 1995 cambiaría de actitud y se propuso disputar –con resultado exitoso- la presidencia de la Comisión.

La creación de un foro continental de autoridades de defensa también fue un tema de divergencia entre los dos grandes sudamericanos. Según explica Pinto (2015), en 1994, poco antes de una reunión bilateral, el Palacio San Martín le remitió a Itamaraty el borrador de una propuesta de declaración que incluía dos iniciativas: 1) establecer una conferencia especializada interamericana de ministros de defensa de los países miembros de la OEA; y,

2) conformar un centro de prevención de conflictos, cuya función primaria sería la de identificar situaciones de riesgo y las probables causas de conflicto. Brasil respondió que el texto era inaceptable, alegando tres razones: 1) que existía un gran desequilibrio de poder militar en el hemisferio; 2) que no vislumbraba la posibilidad de establecer una fórmula de equilibrio que aglutinara las dispares preocupaciones de seguridad que conviven en la región; y, 3) que en el país verde *amarelo* no había un Ministerio de Defensa. En la opinión del gobierno brasileño, no había que hacer innovaciones institucionales, sino que había que utilizar los foros existentes, como la CSH y la JID²²⁷.

Sumado a lo anterior, así como había hecho con la versión conosureña, Brasil también se opuso la creación de un centro hemisférico de prevención de conflictos. En este caso, porque lo asociaban con los intereses norteamericanos y su estímulo a las políticas de medidas de confianza. En palabras de la propia diplomacia brasileña: "no hace falta desarrollar mecanismos de confianza porque la confianza ya existe, a partir especialmente de la vuelta a la democracia de la mayoría de la región, y porque América es el continente más desarmado del mundo y ha estado ausente de conflictos" (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996a).

E. Continuidades y ajustes en la era de Cardoso

Tras la llegada de Fernando Henrique Cardoso al Palacio del Planalto en 1995, Brasil comenzó a moderar sus posiciones revisionistas en materia de seguridad internacional. Este cambio de actitud por parte de Brasilia tendría que ver, en gran parte, con la adopción del ya mencionado paradigma de "autonomía mediante la integración" (Vigevani, Oliveira y Cintra, 2003), el cual se basaba en un mayor optimismo en relación al proceso de globalización y las oportunidades generadas para los países que se adhiciesen a los esquemas multilaterales²²⁸.

²²⁷ No obstante, vale resaltar que, una vez instaurado el foro continental de ministros, tanto Argentina como Brasil coincidieron en que no había que incluir temas como narcotráfico, terrorismo o crimen organizado en las primeras ediciones de la CMDA, tal como pretendía Estados Unidos junto a otros países.

²²⁸ La nueva postura se vio reflejada en el incremento de la participación brasileña en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como en la suscripción de varios regímenes internacionales de no proliferación. En efecto, luego de haber denunciado por años el carácter discriminador de este tipo regímenes en favor de los países desarrollados, Brasil ingresó al MTCR en 1995 y en 1998 firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear.

En el contexto de una renovada política exterior, el gobierno de Cardoso le dio preeminencia a Itamaraty en las decisiones estratégicas de seguridad y el país comenzaría a incrementar su participación en el debate hemisférico (Bitencourt, 2006). En un sentido similar, en 1996 se formulaba la Política de Defensa Nacional y en 1999, Cardoso cumplía la promesa electoral de crear un Ministerio de Defensa. Ambas medidas buscaban un reordenamiento institucional que permitiera ampliar el control civil sobre las Fuerzas Armadas y establecer públicamente algunos lineamientos estratégicos en materia de defensa. En este clima, Argentina y Brasil experimentaron nuevos avances en la cooperación bilateral y comenzaron a acercarse en las posiciones en materia de seguridad hemisférica.

Uno de los cambios más notorios en la actitud de Brasilia fue la adopción de un rol más activo en los procesos de construcción de medidas de fomento de la confianza en el seno de la OEA. De considerarlas como innecesarias para la realidad latinoamericana, se pasaría a apoyar activamente la segunda Conferencia Regional sobre MFCyS de 1998.

Con la CMDA y la Comisión de Seguridad Hemisférica sucedería algo parecido. Respecto de la primera, tras la oposición inicial Brasil pasó a organizar la IV CMDA en el año 2000²²⁹. Sobre la CSH, luego de haberse manifestado en contra de transformarse en permanente a la Comisión Especial, terminó sucediendo a la Argentina en la presidencia del organismo, en el año 1995. Este cambio de actitud generó sorpresa y malestar en Buenos Aires, tanto por la falta de aviso previo como por la incertidumbre implicaba el repentino cambio de postura²³⁰.

Ahora bien, más allá de los ajustes realizados en la era Cardoso, en el balance de la década, la perspectiva brasileña estuvo mayormente caracterizada por una falta de interés en profundizar los temas de seguridad regional (Bitencourt, 2006). Especialmente, si involucrarse en ellos suponía asumir compromisos que pudieran afectar la capacidad de

²²⁹ En una reunión bilateral con Argentina del año 1995, el Secretario de Asuntos Estratégicos dejaría asentada frente al Ministro de Defensa argentino, Oscar Camilión, que la “posición de su país era participar activamente en las reuniones, expresando que Brasil tuvo un desconcierto inicial frente a la iniciativa que consideró prematura, sobre todo ante la falta de un Ministerio de Defensa” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1995b).

²³⁰ Según la Cancillería: “Argentina, que ejerce la presidencia desde 1991, no fue avisada ni consultada previamente sobre la candidatura de Brasil”. Asimismo, en el Palacio San Martín se preguntaban “si esto obedece a un giro en su posición o si, por el contrario, es un intento de ‘replantear’ las actividades desarrolladas por la comisión desde 1991” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1995a).

decisión nacional. En este último punto mucho tuvieron que ver las diferencias entre Argentina y Brasil en lo que respecta a la conducción civil de las Fuerzas Armadas. En el caso del país austral, una mayor subordinación de los militares permitió que la Cancillería liderara las decisiones estratégicas sin que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas ejercieran un rol protagónico (Diamint, 2008). En Brasil, por el contrario, las Fuerzas Armadas consiguieron preservar los niveles de autonomía necesarios para disputarle a las instancias civiles el protagonismo político en las decisiones nacionales (Winand y Saint-Pierre, 2007).

La política de cooperación nuclear también tuvo sus visiones cruzadas. En este sentido, Winand (2010) explica que en los entendimientos alcanzados a partir de la década de 1990 -que se diferenciaban de los anteriores por incorporar medidas más estrictas de inspección y control (bilaterales e internacionales)- subyacían objetivos distintos. En el caso brasileño, guiados por la idea de “adaptación creativa” del canciller Celso Lafer, los acuerdos representaban una manera de sostener una dirección autónoma de la política nuclear y, al mismo tiempo, cumplir con las presiones internacionales de mayor control. Para Argentina, en cambio, los acuerdos nucleares eran una forma de desmilitarizar la política exterior - quitándole a las Fuerzas Armadas participación en el diseño de la política pública- y, sobre todo, para mostrarse como un actor confiable en el sistema internacional.

F. ¿El fin de las hipótesis de conflicto?

Otro punto que dejaba en evidencia la distancia entre la retórica y la realidad de la relación argentino-brasileña era la tan proclamada desactivación de las hipótesis de conflicto. En la esfera política y diplomática, los funcionarios declaraban la profundidad de la relación bilateral y la ausencia de visiones de desconfianza de uno y otro lado de la frontera²³¹. No obstante, para gran parte de los mandos militares, las hipótesis de conflicto seguían

²³¹ Por mencionar algunos ejemplos, el Ministro de Defensa argentino, Oscar Camilión, afirmaba en un discurso en el senado de Brasil: “la política de defensa argentina no es concebible, no es imaginable sin Brasil como elemento principal en la configuración de la idea de defensa” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996g). En un mismo sentido, Di Tella le manifestaba a su contraparte, Luiz Felipe Lampreia: “la base de la seguridad regional es la amistad con Brasil y la cantidad de aviones o de equipo pesado que cada país tenga no tiene ninguna importancia” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996h). Los presidentes Menem y Cardoso, incluso, llegaron a declarar en 1997 que Argentina y Brasil conformaban una “Alianza Estratégica” y, un año antes, el mismo Cardoso expresaba: “es injustificada una hipótesis de conflicto con la Argentina” (Clarín, 1996a).

gravitando como parte intrínseca de la forma de encarar el vínculo con el otro. En este sentido, vale recordar las declaraciones del General brasileño Manoel Augusto Teixeira remarcadas en el capítulo anterior, en las que revelaba que, aún en la década de 1990, las académicas militares de uno y otro país seguían manteniendo como doctrina la hipótesis de guerra de Brasil con Argentina y viceversa.

Un indicador de las grietas que existían entre el discurso político y la práctica gubernamental -al menos desde el lado argentino- quedaría en evidencia cuando, en 1990, el Grupo de Estrategia Nacional (GRUTEN) realizó un estudio secreto sobre un eventual conflicto con Brasil, a raíz de la utilización de la represa de Itaipú²³². Entre sus conclusiones, el documento de análisis estipulaba que, a pesar de que en la estrategia externa se privilegiase la integración con Brasil, había un riesgo que podía afectar la propia defensa nacional. En particular, el estudio determinaba la existencia de una hipótesis de conflicto “muy probable”, emergente de los perjuicios sobre la navegación del río Paraná y los puertos de Misiones que causaría un eventual empuntamiento de las 18 turbinas de Itaipú. Según se estimaba, el detonante del conflicto sería la eventual determinación unilateral de Brasil de disponer de la plena capacidad de la central hidroeléctrica. Según el estudio, dicha acción dispararía una controversia y el gigante sudamericano -con participación o no de Paraguay- podría producir un hecho de naturaleza político-militar que, a su vez, sería percibido como una amenaza por la Argentina. Otro escenario posible sería el de una reacción violenta y espontánea por parte de la población misionera. En este caso, sería Brasil quien percibiría una amenaza proveniente del lado argentino (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1990b). En definitiva, en la evaluación del GRUTEN, una hipótesis de conflicto con Brasil no estaba para nada descartada, e incluso Paraguay también podría sumarse a las hostilidades.

En 1993 sucedió otro episodio que daba cuenta de que los resquemores entre los otrora grandes rivales del subcontinente no estaban del todo disipados. A mediados de ese año, Argentina realizó un ejercicio con tropas norteamericanas en la provincia de Misiones, muy

²³² El GRUTEN fue creado en 1989 mediante una Resolución del Ministerio de Defensa con el objeto de producir trabajos y estudios para la determinación de los conflictos y para el planeamiento de la estrategia nacional para la defensa, a mediano y largo plazo. Dicho Grupo estaba compuesto por dos tipos de integrantes: el nivel 1 -funcionarios de rango no menor a subsecretario- y el nivel 2 -compuesto por personal estatal no político y especialistas en el tema- (Eissa, 2013: 287).

cerca de la frontera con Brasil. El hecho despertó una alarma en el gobierno brasileño, especialmente en las Fuerzas Armadas, quienes llegarían a considerar –pensando en el tema del Amazonas- que Estados Unidos y Argentina buscaban menoscabar su soberanía en la región.

Unos años más tarde, en 1999, otro ejercicio militar con Estados Unidos generó una nueva controversia bilateral. En este caso, el cortocircuito tuvo su origen en una aparente oferta realizada por el gobierno argentino para que boinas verdes estadounidenses pudieran utilizar como lugar de entrenamiento una base del ejército argentino, situada muy cerca de la frontera con Brasil. Brasilia, por su parte, respondió cancelando -sin mayores explicaciones- una reunión bilateral entre el Ministro de Defensa argentino, Jorge Domínguez y su colega brasileño, Elcio Alvares, en la que se buscaba dar continuidad al Mecanismo Permanente de Consulta sobre temas de defensa y seguridad internacional (Clarín, 1999).

E. La reforma del Consejo de Seguridad y la alianza extra-OTAN como fuentes de conflicto

El estrecho vínculo que Argentina había establecido con Estados Unidos y, en menor medida, con los países europeos constituyó otra de las dimensiones que profundizó las distancias entre Argentina y Brasil. Una de las tantas manifestaciones de la sobreactuación argentina por aquellos años estuvo en el acercamiento a la OTAN y la OSCE. Como ya fue mencionado, este privilegio de Buenos Aires por las potencias occidentales generaba recelos en el país vecino. Brasil, por su parte, relanzaría su estrategia de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y convertirse en miembro pleno²³³. Pero tal iniciativa no contaba con la venia argentina, quien prefería un sistema de rotación para el asiento regional (Clarín, 1997d).

Las desavenencias frente a este punto se potenciaron por una mezcla de falta de comunicación, verborragia y sensibilidad con el tema. Ni bien se conoció la intención brasileña de apostar a una reforma del máximo organismo de Naciones Unidas, Menem

²³³ La aspiración por parte de Brasil de integrar el Consejo de Seguridad de la ONU en calidad de miembro permanente se remonta a las propias negociaciones que dieron lugar al organismo internacional, allá por 1944 y 1945. A partir de allí, si bien el tema no ocupó siempre un lugar prioritario en la agenda exterior brasileña, dicha pretensión nunca fue dejada de lado.

reaccionó manifestando en la prensa su negativa a apoyar la inclusión de Brasilia en un eventual Consejo reorganizado. El canciller Lampreia respondía que Brasil consideraba “inaceptable” al veto argentino (O Estado de São Paulo, 1997c). Un punto que volvía el asunto aún más complejo era que la desconfianza de Itamaraty no se resumía a este hecho puntual: la diplomacia brasileña consideraba que tanto la falta de apoyo de Buenos Aires en el tema del Consejo de Seguridad como la nominación de Argentina como aliado extra-OTAN representaban acciones impulsadas por Washington para socavar el ascenso de Brasil y, al mismo tiempo, abrir un frente de conflicto en el seno del Mercosur. Esa percepción, asimismo, era alimentada por las manifestaciones ambivalentes por parte de Estados Unidos respecto de la reforma del Consejo de la ONU. En efecto, si bien declaró su apoyo a la inclusión de nuevos miembros, no dejó en claro si los mismos debían ser permanentes o rotativos y si debían contar o no con poder de veto (O Estado de São Paulo, 1997b).

El impacto de la controversia por el Consejo de Seguridad y la designación de Argentina en la OTAN fue tal, que desde ambos lados de la frontera se buscó insistentemente calmar las aguas. En abril de 1997, cuando el nombramiento de Argentina como aliado de la alianza atlántica era todavía un rumor, el Ministro de Defensa, Jorge Domínguez, aseguraba: “Bajo ningún punto de vista la alianza de cooperación militar con los Estados Unidos va a afectar los intereses y las relaciones entre Argentina y Brasil” (La Nación, 1997b). Unos meses más tarde, el vicescanciller argentino, Andrés Cisneros, afirmaba: Brasil es “nuestro más cercano amigo en el mundo [...] nuestro socio y nuestro aliado (Cisneros, 1997). El canciller Di Tella, por su parte, declaraba que el anuncio no debería tener costos con los países de la región, ya que “la Argentina es y seguirá siendo vecinalista” (La Nación, 1997g). Por el lado brasileño, en mayo de 1998 el presidente Cardoso sostenía: “Brasil prefiere una buena relación con la Argentina antes que un lugar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” (La Nación, 1998b). Pero los gestos distensivos no se agotaron ahí: Menem y Cardoso terminaron acordando impulsar en el organismo internacional que América latina tuviera más de un representante permanente en el Consejo (Clarín, 1997e).

La designación de Argentina como aliado del organismo de seguridad colectiva también tuvo un proceso de “desescalamiento”. Uno de los principales temores de Brasil tenía que ver con un posible rearme argentino, en función de los privilegios que dicho *status* otorgaba

en materia de provisión de armamento por parte de Estados Unidos. Y lo cierto es que, más allá de algunas excepciones, el nombramiento no supuso mayores entradas de armamento de origen norteamericano²³⁴. Aun así, también es cierto que a pesar de los intentos por relativizar las medidas, las desconfianzas se habían instalado y resultaba difícil disiparlas en el corto plazo. De hecho, hacia el final de la década los cortocircuitos se agravaron por tres episodios puntuales, en los que Brasil percibió una profundización del alineamiento de Argentina con Estados Unidos. El primero de ellos fue la predisposición argentina para participar en un posible Centro Multilateral Antidrogas (CMA) que Washington planeaba instalar en Panamá²³⁵. Brasil –junto con otros países como México– veía con desconfianza la iniciativa. El segundo episodio se produjo cuando el gobierno de Menem se manifestó favorable a enviar tropas al Golfo Pérsico, ante la eventualidad de que Estados Unidos decidiera realizar una segunda invasión al país árabe (La Nación, 1998a). El tercer hecho que aumentó el distanciamiento con Brasil fue la predisposición por parte del gobierno argentino de involucrarse en la lucha contra la guerrilla colombiana en el marco del Plan Colombia. Según decía el propio Menem, Argentina está dispuesta a alistarse “si se nos pide colaboración para frenar esta avanzada de la subversión” (Página 12, 1999b).

G. “Sí, señor. No, señor”. Brasil y la reticencia a la institucionalidad

Además de lo retratado hasta aquí, hubo dos cuestiones puntuales que suscitaron las discrepancias entre los dos socios mayoritarios del Mercosur: el establecimiento de un mecanismo bilateral de diálogo estratégico y la conformación de un sistema subregional de defensa.

Siguiendo los parámetros de la seguridad cooperativa, el país austral venía insistiendo desde los primeros años de la década en concretar un acuerdo político-estratégico de seguridad con Brasil, que generara instancias y mecanismos institucionalizados para tratar

²³⁴ La cuestión de la alianza extra-OTAN resulta un interesante indicador de cómo suelen operar las percepciones en materia de política exterior y seguridad internacional. Por caso, mientras que a los políticos y militares brasileños les preocupaba un posible rearme de la Argentina, el General Balza cuenta en una entrevista realizada por el autor que el nombramiento otorgado por Estados Unidos significó, paradójicamente, que este país no proveyera más material al ejército argentino (Balza, 2016).

²³⁵ Estados Unidos debía entregar la administración del canal de Panamá a ese país el 31 de diciembre de 1999. Como explica Míguez (2013), la iniciativa tenía como objetivo, aún restableciendo el canal a manos panameñas, mantener una base de operaciones militares en ese país.

las cuestiones de defensa. Sin embargo, hasta entrada la segunda parte de la década, Brasil eludiría sistemáticamente el tema. Sólo en algunas ocasiones se manifestaría, tibiamente, favorable a avanzar en esta iniciativa. La negativa brasileña generaba suspicacias en Argentina respecto del verdadero compromiso del país verde *amarelo* con el proceso de integración, sobre todo teniendo en cuenta que, a mediados de 1997, Cardoso y Menem suscribieron la declaración conjunta en la que hablaban de una “alianza estratégica” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1997c). Según expresaba el entonces embajador argentino en Brasilia, Diego Guelar, la asociación estratégica implicaba nuevos objetivos en la profundización de la integración, entre los cuales figuraba la doble ciudadanía, la moneda única y la defensa y seguridad común (Clarín, 1997a).

La falta de una regularidad en los encuentros de alto nivel político entre autoridades de Relaciones Exteriores y Defensa, así como la carencia de un mecanismo bilateral favoreció los contactos y relacionamientos interfuerzas en forma autónoma. Para Argentina, que impulsaba un mayor control civil de las Fuerzas Armadas, esto era un problema. Para Brasil, en cambio, la autonomía militar no resultaba un tema de mayor preocupación.

No obstante, como se dijo anteriormente, en abril de 1997 se terminó concretando el Mecanismo Permanente de Consulta sobre temas de defensa y seguridad internacional. Ahora bien, a pesar de que Brasil, finalmente, aceptó crear una instancia bilateral, entre los actores fundamentales de la política exterior y de defensa brasileña existían distintas visiones sobre la utilidad de concretar este acuerdo. Al momento de la firma del Memorándum, el presidente Cardoso fue uno de los más efusivos en cuanto a la relevancia del nuevo instrumento. Según el presidente, el acuerdo era un fiel reflejo de la “asociación estratégica” y del “fin de las hipótesis de conflicto” entre ambos países (O Estado de São Paulo, 1997a). El canciller Lampreia secundaba al presidente, afirmando que el sentido de institucionalizar las relaciones militares entre los dos países “hace a la propia dinámica de nuestros vínculos: se trata de dar una señal política de que la alianza entre el Brasil y la Argentina no es sólo económica sino que involucra todos los aspectos” (Clarín, 1997c).

Por otro lado, Winand (2010) explica que, en realidad, fue la intención de mejorar la imagen brasileña ante la comunidad internacional y la posibilidad de ampliar su influencia sobre el

sector militar lo que terminó de convencer a la burocracia de Itamaraty de materializar un acuerdo bilateral con el país austral. Es decir, para la mayoría de los diplomáticos brasileños, el apoyo al mecanismo respondía más un factor de política doméstica y a una cuestión de imagen externa, que a una vocación genuina de profundizar la relación con Argentina. Al menos, en lo que hacía al entramado institucional.

Desde el sector de los uniformados, las expectativas parecían todavía menos importantes. Al día siguiente de la firma del Memorándum, el jefe de la Casa Militar, General Alberto Cardoso, expresaba que el acuerdo tenía “un alcance limitado”, ya que “apenas instituye un mecanismo de consulta, que comienza a funcionar en 90 días”. Tampoco auguraba objetivos demasiado ambiciosos para el mecanismo: para el oficial brasileño, más bien, la cooperación debía simplemente enmarcarse en un mayor entrenamiento e intercambio de oficiales y en la realización de maniobras conjuntas entre las Fuerzas de ambos países (O Estado de São Paulo, 1997a).

Ahora bien, si a la Argentina le resultó difícil lograr el establecimiento de un mecanismo bilateral, la institucionalización de un mecanismo conosureño de defensa, como ya se dijo en el capítulo anterior, encontraba resistencias aún más enérgicas del otro lado de la frontera. Y, al igual que sucedía con las dificultades para conformar un mecanismo bilateral, la negativa brasileña frente a la propuesta regional era percibida con igual preocupación por el gobierno argentino. En efecto, en un documento elaborado por la Dirección de Seguridad Internacional, titulado "Contradicciones en la instrumentación de la política de seguridad para la inserción internacional de la Argentina a nivel global, regional y subregional", la Cancillería expresaba la inquietud que generaban las evasivas de Brasilia y la necesidad de insistir en este tipo de propuestas:

En el ámbito sub-regional, si bien la Argentina se ha embarcado en el esquema económico más ambicioso de la región (Mercosur), este proceso ha encontrado serios obstáculos para avanzar en materia de seguridad debido a la negativa de Brasil a tratar los temas en los ámbitos hemisférico y subregional [...] Esto ha generado un vacío que se considera puede generar inestabilidades futuras por lo que se hace aconsejable un firme planteo para elaborar mecanismos en materia de seguridad (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1995c).

Durante los primeros años de la década, Argentina atribuía el rechazo brasileño a su cerrada concepción de autonomía y a la suspicacia que le generaban las medidas de

fomento de la confianza. Por entonces, un argumento muy recurrente en la diplomacia brasilera era el de la necesidad de consolidar primero la integración económica, para luego pensar en la integración en otros temas, como podía ser el de la defensa. Con la llegada de Cardoso y su postura más proclive a los esquemas multilaterales, se generaron nuevas expectativas en la diplomacia argentina. A ello se sumaba que la “Política de Defensa Nacional”, promulgada en 1996, establecía entre sus directrices que uno de los objetivos de la defensa era “contribuir activamente al fortalecimiento, a la expansión y a la consolidación de la integración regional” (República Federativa del Brasil, 1996).

Pero lo cierto es que, más allá de las expectativas y de las discrepancias retratadas hasta el momento -que sin duda afectaron las posibilidades concretas de materializar este tipo de iniciativas- un esquema de esta naturaleza resultaba demasiado ambicioso para los parámetros de integración que estaban dispuestos a tolerar las Fuerzas Armadas brasileñas. Dicho de otro modo, la articulación de una instancia regional de seguridad no se amoldaba demasiado a un país que no comulgaba con la idea de la seguridad cooperativa y se mostraba evasivo a todo lo que pudiera implicar un condicionamiento a las prerrogativas nacionales.

2. La relación con Chile en materia de defensa

A. La excepcionalidad positiva

A mediados de los ochenta y principios de los noventa, el escenario para la cooperación con Chile se presentaba mucho más complicado que en el caso de Brasil. En primer lugar, ambos países contaban con un antecedente no muy lejano de haber estado al borde de un enfrentamiento armado. A ello se sumaría, luego, el descontento argentino por el apoyo de la dictadura pinochetista al Reino Unido en la guerra de Malvinas, en un contexto en el que la hipótesis de conflicto con el país trasandino todavía seguía vigente²³⁶.

Con el retorno democrático en Argentina, el gobierno de Alfonsín buscó normalizar las relaciones bilaterales, tratando de zanjar los puntos más conflictivos y belicistas. En este

²³⁶ El ex jefe de la Fuerza Aérea Argentina durante el conflicto en el Atlántico Sur, Basilio Lami Dozo, reveló en una entrevista del año 2009 que, en caso de salir victoriosos en la guerra contra el Reino Unido, el gobierno militar pensaba atacar Chile como siguiente paso (Perfil, 2017).

sentido, uno de los avances más significativos se dio en el año 1984, con la resolución de la disputa territorial por el Canal de Beagle mediante la firma de Tratado de Paz y Amistad. La solución del diferendo limítrofe permitió, a su vez, un avance en la integración económica: en octubre de 1985 se constituyó la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física entre Chile y la Argentina. Sumado a lo anterior, en 1986 se creó un Foro Permanente de Integración que agrupaba a "dirigentes políticos democráticos" de los dos países y en 1988 se realizó el primer encuentro del mecanismo de consultas diplomáticas (Cisneros & Escudé, 1998). Estas iniciativas, sin embargo, no impidieron que la relación siguiera estando marcada por un clima de desconfianza que, en última instancia, atentaba contra las posibilidades de avanzar en proyectos de cooperación en materia de seguridad.

Cuando, en 1989, Menem llegó al gobierno, el escenario no había cambiado demasiado. Si bien el régimen de Pinochet tenía los días contados tras haber perdido el plebiscito, el dictador aún seguía al frente del gobierno y ambos países mantenían inconcluso el diferendo por el campo de hielo Patagónico Sur (más conocido como "Hielos Continentales"). Tal como retratamos en el capítulo anterior, una vez que el gobierno democrático de Patricio Aylwin asumió la presidencia en 1990, las circunstancias en el plano militar tampoco mejoraron: Pinochet seguía como jefe del ejército y el resto de las fuerzas mantenía una gran cantidad de prerrogativas que volvía a los uniformados un importante actor de veto dentro de la joven democracia chilena. A todo ello se sumaba que, a diferencia de Brasil, Chile no formaba parte del Mercosur, por lo que el entramado institucional regional, en este caso, estaba ausente como paraguas para motorizar la cooperación en temas de defensa.

Aun así, contra lo que parecía una tarea casi irrealizable, el acercamiento entre ambos países en materia de seguridad lograría grandes avances en muy poco tiempo. En este sentido, el campo de la defensa se volvería un ejemplo significativo de lo que Lorenzini (2013) define como "excepcionalidad positiva".

Además de la existencia de gobiernos democráticos en ambos países, otro factor que contribuyó a la cooperación fue la "desterritorialización" de las relaciones bilaterales, a

través del cierre definitivo de los conflictos limítrofes (Van Klaveren, 1997b)²³⁷. Como es bien sabido, los litigios por la soberanía suelen ser un buen argumento para militarizar las relaciones exteriores, obturando toda posibilidad de lograr entendimientos en el área de la defensa.

B. Sintonía en el sistema interamericano

Uno de los puntos en los que Argentina y Chile encontraron más coincidencias iniciales fue en la renovación del sistema hemisférico de seguridad. En esto mucho tuvo que ver que ambos gobiernos adhirieran a la noción de seguridad cooperativa y la promoción de las medidas de confianza como plataformas desde las cuales establecer espacios regionales de cooperación.

Argentina contó con el apoyo chileno en el proceso de creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica y ambos países encabezaron las primeras realizaciones de las reuniones regionales de medidas de fomento de la confianza. Buenos Aires, organizando la reunión de expertos de 1994 y Santiago, haciendo lo propio con la primera Conferencia Regional de Medidas de Fomento de la Confianza, en 1995. En ocasión de la segunda Conferencia, celebrada en San Salvador en 1998, ambos países sostuvieron posiciones similares, que se vieron reflejadas en sus recomendaciones y en acuerdos sustantivos. Sumado a ello, en la reunión de Ministros de Defensa de las Américas de 1998, las posiciones en materia de medidas de fomento de la confianza se presentaron juntas en una sola ponencia (Rojas Aravena, 2003).

El impulso que tanto Argentina como Chile le daban a la expansión de este tipo de medidas sirvió para dar forma a dos iniciativas de gran trascendencia, para el vínculo bilateral y para la región en su conjunto. Sobre todo, porque marcaban una pauta a seguir en materia de transparencia y cooperación. La primera de esas iniciativas fue la publicación de sendos Libros Blancos de la Defensa Nacional, instrumento en el que cada país establecía públicamente los lineamientos de su estrategia nacional e internacional en materia de

²³⁷ En agosto de 1991, los presidentes Menem y Aylwin firmaron la llamada “Declaración Presidencial sobre Límites entre la República Argentina y la República de Chile”, dando el puntapié inicial para resolver los 24 conflictos limítrofes que aún quedaban pendientes de resolver. Entre ellos, el de los Hielos Continentales. El proceso sería largo y complejo (entre 1992 y 1996 los respectivos Congresos rechazarían los acuerdos alcanzados por los Poderes Ejecutivos) hasta que en 1998 se firmaría un acuerdo definitivo.

seguridad. Chile fue el primero en sacarlo a la luz, en 1997; mientras que Argentina hizo lo propio en 1998.

Sumado a lo anterior, de las Conferencias regionales de MFCyS y la publicación de los Libros Blancos surgiría la propuesta de elaborar una metodología común para medir los gastos de defensa de ambos países²³⁸. El tema generó entusiasmo en uno y otro lado de la cordillera y en la quinta Reunión del COMPERSEG, celebrada en 1998, se acordó presentar una solicitud oficial conjunta a la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para que dicho organismo se encargara de diseñar la metodología. La CEPAL aceptó el requerimiento y, luego de tres años de elaboración –en agosto de 2001- remitió a los gobiernos el informe final del estudio técnico.

La situación de la Junta Interamericana de Defensa fue otro de los temas de la agenda regional de seguridad que colocó en la misma vereda a Buenos Aires y a Santiago: los dos se involucraron activamente en las discusiones²³⁹ y adoptaron una posición relativamente homogénea, en el sentido de que la JID debía integrarse a la OEA y adoptar una estructura funcional a la conducción civil. Lo mismo sucedería con el Colegio Interamericano de Defensa, al que Chile también veía como una institución obsoleta tal cual estaba funcionando²⁴⁰.

Otro punto de coincidencia se suscitó alrededor de la creación de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. En efecto, luego de dudar al comienzo, Chile pasaría a apoyar activamente la iniciativa impulsada por Argentina y Estados Unidos y jugaría un papel destacado a lo largo de las sucesivas ediciones. De hecho, las expectativas que generó el nuevo foro hemisférico tanto en Argentina como en Chile llevaron a las autoridades castrenses a preocuparse porque una eventual salida de William Perry al frente de la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos pudiera significar el fin de la CMDA. En ese caso, acordaron los Ministros de Defensa: “sería importante que Chile y Argentina

²³⁸ Tanto en la Declaración de Santiago como en la de San Salvador figura la recomendación de avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región.

²³⁹ Junto a Estados Unidos, Brasil y Uruguay, Chile y Argentina integraron el grupo de trabajo creado en el marco de la OEA para “revisar y revitalizar la JID”.

²⁴⁰ En una reunión bilateral en Buenos Aires, el Ministro de Defensa chileno, Edmundo Pérez Yoma, manifestaba: “el Colegio Interamericano de Defensa resulta muy oneroso y no aporta nada significativo” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996c).

verifiquen el interés regional por mantener esta reunión” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996c).

C. La “civilidad” como factor de entendimiento

Si bien, como vimos en el capítulo anterior, los militares chilenos contaban con amplias cuotas de poder, aun tras el fin de la dictadura, lo cierto es que los gobiernos democráticos no dejaron de intentar obtener un mayor control civil (Riquelme Rivera, 2012). En parte, esto tuvo que ver con que las dos gestiones constitucionales que estuvieron al frente de La Moneda en la década de 1990 pertenecían a partidos políticos de corte progresista o, en todo caso, socialdemócratas, agrupados bajo la gran coalición de la “Concertación”²⁴¹. En su gran mayoría, los dirigentes de la Concertación cuestionaban el terrorismo de Estado de la dictadura pinochetista y veían a la autonomía de las Fuerzas Armadas como un factor disruptivo para el desarrollo pleno de la democracia. Para afrontar esta situación, desde el Poder Ejecutivo se alentó la conformación de una “comunidad civil de defensa” integrada por políticos, profesionales y académicos. El objetivo era nutrir de cuadros políticos y burocráticos civiles al Ministerio de Defensa y la Cancillería. Y, dado el *expertise* que tenía la Argentina en la materia, la formación de civiles en defensa pasó a ser un tema de agenda recurrente en los distintos mecanismos y reuniones de diálogo bilateral.

Asimismo, esta vocación compartida por subordinar a los militares llevó a ambos países delegar en las Cancillerías el liderazgo de los asuntos de seguridad internacional. Esta simetría institucional, podría decirse, terminó actuando como una variable que favoreció el entendimiento entre Buenos Aires y Santiago respecto de cómo y hacia dónde encarar los temas de seguridad regional.

De igual forma, el hecho de que ambos países coincidieran en el desarrollo de una política exterior aperturista y en sintonía con los postulados de las potencias occidentales hizo que confluyeran en la adscripción a los regímenes multilaterales de no proliferación. Al igual que Argentina, Chile suscribió el Compromiso de Mendoza sobre armas químicas y biológicas y ratificó el Tratado de Tlatelolco. Se incorporó al Tratado de No Proliferación

²⁴¹ Patricio Aylwin y Eduardo Frei pertenecían al Partido Demócrata Cristiano (PDC). Ricardo Lagos, quien también llegó a la presidencia por la Concertación en el año 2000, era del Partido Por la Democracia (PPD).

Nuclear, firmó el acuerdo de salvaguardia con la OIEA e hizo lo propio con la convención internacional de armas químicas. Y, también como Argentina, Chile visualizó en las operaciones de paz una forma de profesionalizar a las Fuerzas Armadas y mejorar la imagen externa del país, tras las décadas de aislamiento que supuso el régimen autoritario²⁴².

D. El entramado institucional de la cooperación

En el plano político estratégico, desde los primeros años de la década comenzaron a realizarse en forma regular reuniones bilaterales sobre temas de seguridad internacional entre delegaciones diplomáticas de ambos Estados. El objetivo principal era establecer un diálogo fluido y acompañar al proceso de cooperación económica y política. En este sentido, no resulta casual que haya sido Chile el primer país de América Latina con el que Argentina logró establecer un entramado institucional de coordinación de políticas de defensa: en 1995 se firmó el Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo, a través del cual se creaba el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG)²⁴³.

Sumado a lo anterior, en julio 1997 –un año después de que Chile ingresara al Mercosur como Estado asociado- se celebró en la ciudad de Zapallar la primera Reunión de Consulta entre Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (2+2). Cónclave que se va a repetir un año después en Campo de Mayo²⁴⁴. Ese mismo año, además, se firmó un Acuerdo de Cooperación en materia de Catástrofes, en el que se contemplaba la ayuda de las Fuerzas Armadas en caso de requerimiento de la contraparte.

La cooperación interfuerzas también experimentó un salto notable luego de la recuperación democrática en ambos lados de la cordillera: en 1990 las Armadas celebraron la primera

²⁴² Chile comenzó su participación en OMP con el envío de observadores y oficiales de enlace militar. A partir de 1993 se inició una segunda fase, a través de la participación en más misiones y con mayor número de efectivos. El cambio se materializaría con la sanción, en 1996, del Decreto Supremo denominado “Política Nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz” (Milet, 2007).

²⁴³ Según estipulaba el acuerdo, el COMPERSEG debía reunir dos veces al año a las autoridades políticas de las Cancillerías y Ministerios de Defensa, con el objeto de tratar temas bilaterales, regionales y hemisféricos relacionados con la defensa y la seguridad.

²⁴⁴ Algunos de los temas de agenda de sendas reuniones fueron: ejercicios combinados, metodología estandarizada de gastos de defensa, invitación a oficiales chilenos para participar en cursos en el CAECOPAZ y la participación conjunta en el proceso de Ottawa sobre minas antipersonales.

reunión bilateral de Estados Mayores. Un año después, las Fuerzas Aéreas hicieron lo propio, dando inicio al mecanismo de Rondas de Conversaciones bilaterales. En 1997 fue el turno de la primera Reunión de Interconsulta de Estados Mayores Conjuntos. También desde 1997 ambos ejércitos desarrollan en forma bianual Conferencias Bilaterales de Estados Mayores. A ello se sumaba, además, el incremento de intercambios de oficiales y suboficiales y la invitación de observadores a ejercicios militares de uno y otro país.

En materia de ejercicios combinados, las marinas llevaron a cabo en agosto de 1998 el primer ejercicio de búsqueda y rescate en área Austral. Tras ese ejercicio se firmó un acuerdo para establecer una Patrulla Naval Antártica con unidades intercaladas de cada país. Y de la creación de esta Patrulla va a surgir, en 1999, un tratado sobre coproducción de unidades navales, con el objetivo de “desarrollar en conjunto proyectos de construcción y modernización de unidades navales que satisfagan los requerimientos de las Armadas de ambos Estados” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1999)²⁴⁵. Las Fuerzas Aéreas, por su parte, también realizaron en agosto 1998 su primer ejercicio combinado -denominado “Andes I”- y al mes siguiente practicaron un simulacro de rescate conjunto de un avión de pasajeros, en la zona que se extiende entre Puerto Mont y Bariloche (Fontana, 2001).

E. La normalidad negativa: la persistencia de la desconfianza y los límites de la cooperación

Así como en Argentina existían diferentes visiones de la seguridad regional entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa, entre los civiles y militares, o entre los propios civiles, en Chile la situación era mucho más complicada. Fundamentalmente, por dos motivos específicos: en primer lugar, porque las Fuerzas Armadas mantenían las prerrogativas ya explicadas que les permitían seguir siendo un factor decisivo en la conducción política del Estado. En segundo término, la articulación entre los distintos actores estatales del país trasandino se tornaba más difícil debido a que la “civilidad” chilena en temas de defensa no era lo suficientemente numerosa ni tenía el poder necesario para subordinar a los militares.

²⁴⁵ A raíz de este acuerdo, el destructor “Hércules” de la Armada Argentina fue enviado a los talleres navales chilenos de Talcahuano para una reforma y modernización de la cubierta de vuelo y al hangar (La Nación, 1999b).

Y lo cierto es que estas diferencias al interior del Estado chileno repercutían en la política de seguridad regional del país trasandino y, obviamente, en la relación con Argentina. En este sentido, la diplomacia nacional percibía que del otro lado de la cordillera pugnaban tres posturas a la hora de encarar el vínculo bilateral: una primera -minoritaria, encabezada por los civiles de la defensa- que consideraba que los cambios en la relación bilateral se daban por un efecto arrastre de la integración económica y que, en ese sentido, los Ministerios de Economía y las Cancillerías estaban yendo demasiado rápido. Este grupo, en cambio, apostaba por un gradualismo en la implementación de medidas de fomento de la confianza. Sumado a ello, desde esta postura no se discutía la necesidad de lograr un mayor control civil, pero se consideraba que los uniformados tenían un lugar indiscutido a la hora de diseñar la política de defensa. Por último, este grupo concebía que si bien no se podía pensar las potenciales controversias en torno a hipótesis de conflicto, no veían otro principio rector desde el cual organizar las misiones y funciones del instrumento militar.

Una segunda posición –mayoritaria entre las Fuerzas Armadas- partía de la idea de que el fin de la Guerra Fría no había modificado las percepciones de amenaza de Chile, ya que los países de la región no habían participado de la contienda bipolar. En consecuencia, consideraban que la defensa sólo podía plantearse a largo plazo y que el estrecho vínculo de la Argentina con Estados Unidos podría comprometer la viabilidad del Estado chileno. En base a ello, apostaban por una cooperación limitada con el país austral, circunscripta a temas puntuales, como los limítrofes, ambientales y migratorios.

El tercer grupo estaba representado por civiles, sobre todo los de la Cancillería, quienes veían a la Argentina como una especie de *"free rider"*, ya que asumía determinados compromisos sin consultar a sus vecinos. Al igual que el anterior grupo, este sector consideraba que el vínculo entre Buenos Aires y Washington representaba un peligro potencial para los intereses de Chile. De todas formas, veían al escenario regional como mucho más propicio para fomentar medidas de acercamiento entre los países de la región y se le otorgaba más importancia a consolidar la conducción civil de la política de defensa (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1994a).

En definitiva, más allá de que variaban las intensidades, el Palacio San Martín evaluaba que los tres grupos tenían sus reparos a la hora de profundizar el vínculo con Argentina.

F. ¿El fin de las hipótesis de conflicto? II

Al igual que sucedía con Brasil, las desconfianzas y las hipótesis de conflicto aun perduraban entre algunos estamentos estatales de Argentina y Chile, condicionando los alcances de la cooperación en materia de defensa²⁴⁶. En el caso argentino, puede decirse que a pesar de los acercamientos y la voluntad por resolver los diferendos limítrofes, las ideas de un posible enfrentamiento bélico con el país trasandino seguían estando presentes. Así lo reflejaba la Directiva Estratégica Militar de 1989 (DEMIL 89), aprobada al poco tiempo de la asunción de Menem. Como parte de su diagnóstico, la DEMIL establecía previsiones militares que mostraban la desconfianza existente con algunos países vecinos, especialmente con Chile (La Nación, 1999a).

Sumado a lo anterior, a fines de 1990, el Estado Mayor Conjunto argentino realizó, a pedido del Ministerio de Defensa, un “juego de guerra” sobre una problemática crítica²⁴⁷. Es decir, una especie de simulación de un escenario conflictivo que pudiera involucrar el accionar del instrumento militar. En este caso, la hipótesis de conflicto elegida fue, justamente, con Chile. El escenario del conflicto se situaba en Tierra del Fuego y el incidente disparador sería una acción hostil por parte del país trasandino, en el que también participaría el Reino Unido. Esto denotaba que, aun tras la recuperación democrática (Aylwin había asumido en marzo de ese mismo año) para el gobierno y los militares argentinos se seguía barajando la posibilidad de un conflicto bélico. De hecho, el documento de la Cancillería dejaba en claro que el contenido del ejercicio debía mantenerse en la más estricta reserva, debido a las “serias consecuencias que podría tener para las relaciones con los países elegidos”, llegando incluso a prever medidas de contrainteligencia para preservar la confidencialidad (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1990c).

En el caso chileno, la persistencia de las hipótesis conflicto como principio ordenador de la política de defensa seguiría plenamente vigente; e incluso se haría explícito en su *corpus* normativo. En efecto, el Libro Blanco de la Defensa publicado en 1997 sostenía: “difícilmente un Estado podrá formular su política de defensa y diseñar su dispositivo

²⁴⁶ Según cuenta Rut Diamint en una entrevista, los militares argentinos tenían una sensación de enemistad más arraigada con los militares chilenos que con sus pares brasileños (Diamint, 2015).

²⁴⁷ La organización del ejercicio contemplaba la presencia de todo el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), incluido el presidente de la nación.

militar si no es en función de tales hipotéticos escenarios". Dicho esto, también es cierto que en el documento se contempla la existencia de "hipótesis de colaboración", definidas como el resultado de procesos de interacción y cooperación que "disminuyen la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto" (República de Chile, 1997). Dada la relación que mantenían los países por aquellos años, podría inferirse que para el país trasandino Argentina entraría dentro de la categoría de "hipótesis de colaboración". No obstante, el Libro Blanco daba a entender que la posibilidad de un enfrentamiento nunca debía ser descartada de las previsiones de la política de defensa: "ni siquiera las 'hipótesis de colaboración' excluyen del todo situaciones variables de conflictividad" (República de Chile, 1997).

Con el correr de los años quedaría más claro que los resquemores entre Chile y Argentina resultaban mucho más difíciles de disuadir y que no era sólo una cuestión de profundizar la interdependencia económica o de avanzar en medidas de fomento de la confianza. A mediados de la década los dos países habían quintuplicado el volumen comercial que tenían a fines de los ochenta; estaban a un paso de resolver el último diferendo limítrofe que quedaba pendiente; habían desarrollado aceptados mecanismos de diálogo y entendimiento sobre seguridad entre las autoridades políticas de Defensa y Relaciones Exteriores y las fuerzas ya acumulaban una cantidad considerable de intercambios, ejercicios conjuntos y otras iniciativas de cooperación.

No obstante, entre 1996 y 1998 se sucedieron una serie de desencuentros y situaciones que reflejaban los cortocircuitos de la relación bilateral. El tema más candente pasaría por la compra de material bélico. Como señalan Escudé & Fontana (1998), uno de los efectos que tuvo la política de seguridad del gobierno de Menem fue que tanto en los círculos militares como periodísticos prevalecía la percepción de que existía un serio y creciente desequilibrio en materia militar a favor de Chile²⁴⁸. Esta sensación se vería agravada cuando, en 1996, se conoció que el país trasandino estaba evaluando la compra de aviones de combate F-16 a los Estados Unidos (a ello se sumaba que Chile ya había adquirido 25

²⁴⁸ Como dijimos anteriormente, más allá de las diferencias en materia de presupuesto militar, las políticas de "desarme unilateral" llevadas a cabo por el gobierno de Menem constituían una de las principales fuentes de preocupación de los militares argentinos. Por caso, mientras que en el gobierno nacional comenzaba a madurar la decisión de desactivar el Cóndor II, el ejército chileno iniciaba el diseño del sistema de lanzacohetes múltiple denominado "Cohete Rayo".

interceptores *Mirage* provenientes de Bélgica). El anuncio no caería bien en Buenos Aires: Camilión expresaba que con Chile “la relación es muy buena en lo económico pero no es equilibrada en cuanto lo militar” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996d). Menem, por su parte, le manifestó directamente su preocupación al presidente chileno, Eduardo Frei (FLACSO-Chile -CLADDE, 1997).

La tensión se agravó cuando, a fines de 1997, Chile confirmaba la compra de dos submarinos a un consorcio franco español por 400 millones de dólares (El Tiempo, 1998) y la adquisición de 120 tanques *Leopard 1* a Alemania (La Nación, 1997h). Argentina, por su parte, anunciaba ese mismo año que, tras largas negociaciones, se concretaría la compra a Estados Unidos de cinco aviones de combate *Fightinghawk A4-AR* (La Nación, 1997c, 1997i). En este caso, el anuncio generaba malestar en Santiago. En palabras del Ministro de Defensa trasandino, Edmundo Pérez Yoma: Argentina era un país “poco confiable”. Para agregar más leña al fuego, el diario La Nación revelaba que el Ministerio de Defensa argentino consideraba de manera reservada que Chile tenía entre los objetivos de su política de defensa una “proyección sobre territorios vecinos” (La Nación, 1997d).

En este caldeado escenario, las autoridades políticas buscaron bajarle el tono a las controversias. El presidente Frei declaraba que las compras aviones, de submarinos y de tanques no tenían como propósito iniciar una carrera armamentista en la región, sino únicamente entregarles a las Fuerzas Armadas “una adecuada capacidad disuasiva” (La Nación, 1997f). Sumado a ello, en julio de 1997 los Cancilleres y Ministros de defensa se reunieron en la ciudad de Zapallar para inaugurar la Reunión de Consulta 2+2 y un mes más tarde los presidentes firmaban una declaración conjunta en la que se trató de minimizar el tema de la compra de armamentos²⁴⁹.

Unos meses después, sin embargo, el conflicto volvió a emerger luego de conocerse que Argentina sería nombrada como aliado-extra OTAN. A Chile le preocupaba, especialmente,

²⁴⁹ Específicamente, el punto 48 de la Declaración Conjunta de Presidentes del 8 de agosto de 1997 remarcaba que: “Los Presidentes coincidieron en que el entendimiento que prevalece entre ambos países en materia de defensa y seguridad internacional contribuye a fortalecer la percepción de un continente unido por la cooperación y a salvo de los riesgos de una carrera armamentista que no tiene justificativos en un contexto de creciente vinculación e integración” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1997b).

el hecho de que el nombramiento habilitaba a la Argentina a tener un acceso preferencial al mercado de armas norteamericano. En palabras del propio presidente Frei:

Cualquier trato hacia los países latinoamericanos, sea que se considere venta de armamentos, transferencia tecnológica o definición de condiciones de asociación político-militar, debe hacerse sobre la base de una plena igualdad entre todos los Estados miembro de la región [...] Asignaciones de privilegio o asociaciones inconsultas con algunos países de América latina dificultan la creación de un clima de confianza regional y crean innecesariamente incertidumbres al interior de nuestros bloques subregionales (La Nación, 1997f)

Al igual que sucedió con Brasil, el gobierno argentino trató de relativizar el tema, aduciendo que dicha medida no afectaba el equilibrio regional y que el anuncio no debería causar ninguna sorpresa, ya que Argentina tenía una política de seguridad transparente con los países vecinos. "No hemos actuado en la sombra. Chile sabía de la posibilidad de que Argentina sea designada aliado extra OTAN", se excusaba el presidente Menem (El País, 1997). En un mismo sentido se manifestó el embajador argentino en Santiago, Eduardo Iglesias: "Esta posibilidad está conocida desde hace un año y medio. Qué mayor transparencia que saber de esa posibilidad (La Nación, 1997f).

Otro hecho en el que se vio reflejada la persistencia de las desconfianzas entre los países vecinos (y, también, las discrepancias al interior de los Estados) fue la decisión por parte de los Ministros de Defensa de concretar, por primera vez en la historia, un ejercicio conjunto entre los ejércitos. La idea, anunciada en julio de 1997, era realizar el ejercicio con posterioridad a marzo de 1998, fecha en que Augusto Pinochet pasaba a retiro y dejaba vacante la jefatura del ejército chileno. Pero la propuesta no caería bien en los uniformados, especialmente del lado argentino. Al respecto, mientras que el jefe del ejército, Martín Balza, declaraba en Santiago que las hipótesis con Chile eran de confluencia y no de conflicto, voceros de su propia fuerza dejaban trascender que el ejercicio generaba malestar en los oficiales de uno y otro lado de la cordillera. En un mismo sentido, el Ministro de Defensa trasandino manifestaba públicamente que no se habían agotado las hipótesis de conflicto con la Argentina (Clarín, 1997; La Nación, 1997c; La Nación, 1997d).

Presumiblemente, las idas y venidas tenían que ver con determinados actores que consideraban que el acuerdo por los Hielos Continentales resultaba desfavorable para la Argentina y utilizaron la cuestión del ejercicio como excusa para embarrar las

negociaciones²⁵⁰. No obstante, la magnitud que tomó la controversia no dejaba de poner en evidencia que las desconfianzas seguían teniendo un peso considerable a la hora de profundizar las iniciativas en materia de seguridad.

El último asunto que merece ser destacado es el de la articulación de un sistema de defensa subregional. En este caso, como Chile no integraba plenamente el Mercosur, el tema no ocupó la misma importancia en la agenda regional de la Argentina, como sí sucedió con Brasil. No obstante, el peso que tenía el país trasandino en la región y su ubicación como uno de los actores más importantes del Cono Sur obligaba, cuanto menos, a considerarlo en cualquier arquitectura regional de defensa que se pudiera plantear²⁵¹. En este sentido, puede sostenerse que en la política de seguridad argentina la necesidad de establecer un sistema de seguridad cooperativo tenía mucho mayor lugar que en el caso de Chile, en donde aún predominaba una idea de cooperación basada en la plena soberanía *westfaliana* y los equilibrios militares (Fuentes Saavedra, 1996; Runza, 2004)²⁵².

3. La relación en materia de defensa con los otros países del Mercosur

En comparación con Brasil y Chile, los otros países que conformaban el “club Mercosur”, sea en calidad de miembros plenos –como Paraguay y Uruguay- o asociados –como Bolivia²⁵³- no tuvieron la misma importancia en la agenda de seguridad regional de la Argentina. Por lo general, la concreción de iniciativas de cooperación con estos países estuvo motivada por los avances que se daban en otras áreas, especialmente en la económico-comercial. En este

²⁵⁰ Cabe recordar que desde la firma del primer documento en 1991 entre Menem y el entonces presidente chileno, Patricio Aylwin, hasta la firma del acuerdo definitivo pasaron años de arduas discusiones entre gobierno y oposición, entre el propio partido gobernante, bloqueos legislativos y manifestaciones contrarias por parte de la opinión pública. En este clima de adversidades, gobierno de Menem incluso llegaría a barajar la posibilidad de convocar a un referéndum, tal como hiciera en su momento Alfonsín con el diferendo por el Canal de Beagle.

²⁵¹ Cabe recordar que cuando el Ministerio de Defensa y el Palacio San Martín discutieron la idea de institucionalizar una Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur en el año 1992, Chile fue considerado para integrar el eventual el mecanismo.

²⁵² En el marco de una reunión con funcionarios de la Cancillería, autoridades de la Armada–tal vez la fuerza que más lejos llegó en la cooperación bilateral- manifestaron “que sus pares chilenos ven más viable el impulso a las relaciones entre Armadas en términos de acuerdos bilaterales, que en el marco más amplio de medidas de confianza mutua entre protagonistas más numerosos. Ello así, porque la Armada chilena refiere no renunciar todavía a espacios de poder que hasta el momento mantiene y dentro de las cuales se mueve con fluidez” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1994b).

²⁵³ Bolivia formalizó su adhesión como estado asociado en la XI Reunión de Cumbre del Mercosur, celebrada en diciembre de 1996, a través de la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Bolivia.

sentido, la consolidación de la democracia en todos los países, primero; y la conformación del Mercosur, después, actuaron como plataforma para diagramar nuevas propuestas de cooperación en asuntos de defensa. No obstante, en todos los casos las propuestas tuvieron un alcance limitado, circunscribiéndose más bien, a cuestiones puntuales que a visiones integrales.

A. Bolivia

El pretendido giro latinoamericanista de la política exterior iniciado en los ochenta por el gobierno de Alfonsín provocó que la diplomacia argentina intensificara el acercamiento al país andino. Al igual que sucedió con Alfonsín en Argentina, Bolivia vivía un clima de efervescencia democrática tras llegada de Hernán Siles Zuazo a la presidencia, en el año 1982. Ambos gobiernos padecieron, además, la intimidación que todavía impartían las Fuerzas Armadas a la estabilidad democrática.

Esta adversidad común fomentó un mayor acercamiento y un respaldo mutuo ante los episodios que amenazaban con romper el frágil orden constitucional²⁵⁴. En este marco, Argentina buscó avanzar en la agenda económica y renegociar la deuda de 250 millones de dólares que el país mantenía con Bolivia, en concepto de importaciones de gas natural. Sin embargo, las buenas relaciones en el plano político no evitaron que el tema gasífero se volviera un asunto áspero para las jóvenes democracias²⁵⁵. Las discrepancias, finalmente, se terminaron resolviendo con la firma de un memorándum de entendimiento (Cisneros & Escudé, 1998). De esta forma, más allá de algunos puntos de cooperación vinculados a temas fronterizos, la relación bilateral en los ochenta se circunscribió a una buena sintonía política y a negociaciones específicas en materia económica con el objeto de saldar conflictos heredados.

²⁵⁴ El 30 de junio de 1984, Siles Zuazo fue secuestrado por un comando integrado por militares y paramilitares y liberado diez días más tarde. El gobierno de Alfonsín realizó un apoyo público al gobierno y a la democracia boliviana. El gobierno de Víctor Paz Estenssoro, por su parte, manifestaría su apoyo al gobierno argentino en ocasión del levantamiento carapintado que tuvo lugar en la semana santa de 1987.

²⁵⁵ Alfonsín llegaría a evaluar la anulación de los contratos petroleros, aunque luego terminó renovándolos. Bolivia, por su parte, adeudaba a la Argentina 600 millones de dólares en concepto de préstamos contraídos en su mayor parte durante la dictadura militar del general Luis García Meza.

Con la llegada de Carlos Menem a la presidencia, sin embargo, el proceso de bilateralismo incipiente que había iniciado Alfonsín se fue disipando (Tini, 2008). Salvo por cuestiones migratorias puntuales o por determinados aspectos comerciales, durante los primeros años del gobierno menemista el vínculo quedó navegando en una especie de piloto automático.

Pero el escenario cambiaría al poco tiempo: el anuncio de que Bolivia deseaba integrarse al Mercosur como miembro asociado actuó como un catalizador para renovar la relación bilateral y el vínculo con el país andino cobró un renovado protagonismo. A ello se sumaba la llegada de Gonzalo Sánchez de Lozada al Palacio del Quemado en el año 1993, con quien Menem lograría construir un vínculo de mayor empatía que sus predecesores.

A mediados de los noventa, Bolivia ya había reorientado su política exterior, relativizando su pertenencia a la Comunidad Andina de Naciones y reforzando su acercamiento con Argentina, Brasil y el Mercosur (Van Klaveren, 1997a). En este marco, la incorporación de Bolivia al bloque conosureño contaba con el aval unánime de los países miembros. Sólo faltaba acelerar las cuestiones burocráticas y concretar el mecanismo formal de adhesión, que se rubricaría en diciembre de 1996 con un acuerdo entre el órgano regional y el país andino. Un mes antes, Menem realizaba su cuarta visita oficial a La Paz. Para entonces, el mandatario argentino se había convertido en el presidente extranjero que más veces había pisado suelo boliviano, lo cual reflejaba la intensidad que había cobrado la relación entre ambos países. El canciller Di Tella, por su parte, destacaba –en un tono un tanto sobreactuado- la importancia que tenía Bolivia para la política exterior argentina: “Este es nuestro barrio geopolítico y las relaciones con nuestros vecinos son de una importancia extraordinaria” (Clarín, 1996b).

En dicho cónclave presidencial, los mandatarios firmaron un convenio para la construcción de tres represas hidroeléctricas, acordaron medidas para combatir la inmigración y extendieron la compra de gas boliviano por parte de Argentina (La Nación, 1996). Pero la cosa no quedaría ahí: los temas de defensa y seguridad pública también ocuparon un lugar destacado en las conversaciones del encuentro. En materia de seguridad ciudadana, en un contexto en el que la lucha contra las nuevas amenazas acaparaba cada vez más lugar en la agenda regional y continental, los presidentes acordaron “fortalecer la lucha contra el narcotráfico y el uso ilícito de drogas” y en esa línea suscribieron el “Acuerdo para la

Cooperación entre la Gendarmería Nacional y la Policía Nacional de Bolivia” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996f).

En materia específica de defensa, los presidentes formalizaron el “Acuerdo para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Defensa y Seguridad Internacionales”, que incluía un Protocolo Complementario. El objetivo del mismo estaba dirigido a intensificar los proyectos en temas de defensa y para ello estipulaba la creación de un mecanismo a nivel político-estratégico, denominado Comité Permanente de Seguridad, integrado por los Ministerios de Defensa y las Cancillerías²⁵⁶. El Protocolo Complementario, por su parte, contaba entre sus objetivos: promover la participación conjunta de las Fuerzas Armadas y de Seguridad en operaciones de mantenimiento de la paz; incrementar los intercambios para asistir a cursos y programas especializados destinados al entrenamiento de personal militar en misiones de paz; y, también, la participación de personal militar de la otra parte en contingentes nacionales desplegados en este tipo de misiones²⁵⁷.

La cooperación interfuerzas durante aquellos años no se intensificó de manera considerable, más allá de los intercambios de oficiales y suboficiales y demás medidas de fomento de la confianza. La Armada Argentina tenía desde 1970 una Misión Naval en Bolivia, cuyo objetivo principal era prestar asesoramiento técnico a la Fuerza Naval Boliviana y capacitar a oficiales y suboficiales; y en el año 1999 se iniciaron las Reuniones de Interconsulta entre el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas de Bolivia y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Argentina.

B. Paraguay

Si bien la cuestión del régimen político fue una variable que influyó en la intensidad y alcances de los vínculos de la Argentina con casi todos los países de la región, la dinámica de las relaciones argentino-paraguayas probablemente haya sido donde más evidente se hicieron las dificultades que traía la coexistencia de una democracia y una dictadura.

²⁵⁶ A pesar de haberse firmado en 1996, el Acuerdo fue ratificado por ambos parlamentos en el año 2002. Por lo tanto, el Comité Permanente de Seguridad recién tendría su primera convocatoria en el año 2004, luego de que se reglamentara su funcionamiento a través de un Memorándum de Entendimiento.

²⁵⁷ La integración de efectivos se haría efectiva en 1998, cuando dos militares bolivianos se incorporaron al batallón argentino en Chipre. Por entonces también se produjo una importante asistencia de oficiales del país andino al CACEOPAZ.

En 1983, el régimen autoritario de Alfredo Stroessner ya llevaba cuarenta años de duración. Tras la llegada de Alfonsín, Argentina intentó acelerar el proceso de transición democrática en Paraguay, manteniendo fluidos contactos con los elementos opositores al régimen paraguayo, lo cual le valió la enemistad del gobierno colorado, quien aducía que el país austral interfería en los asuntos internos de su país²⁵⁸. Esto obligó a Alfonsín a recalculer sus acciones: pasó a respaldar la alternativa democrática pero sin deteriorar demasiado la relación con el gobierno stroessnerista (Cisneros & Escudé, 1998). A fin de cuentas, Paraguay era un socio comercial y energético considerable y, además, el gobierno argentino tenía la necesidad de, por un lado, mantener ciertos principios rectores de la política exterior, tales como la autodeterminación y la no intervención, y, por otro lado, no dejar que Brasil obtuviera en forma exclusiva los beneficios de la relación económica con el país mediterráneo (Yopo, 1986).

A comienzos de los noventa, sin embargo, la relación bilateral comenzó a adquirir otra dinámica. La llegada de Andrés Rodríguez a la presidencia supuso el inicio de la recuperación democrática en Paraguay y la garantía de que todos los países del Cono Sur dejaban atrás los regímenes autoritarios²⁵⁹. En este marco, Rodríguez y el también flamante presidente Menem se empeñaron en dar pasos importantes en la relación. Para el año 1991, se destacaron como logros conjuntos la suscripción de numerosos convenios bilaterales en materia tan diversas como educación superior, salud, intercambio de energía, actividad agropecuaria, pesca, integración física, integración cultural y cooperación judicial (Tini, 2008). Asimismo, el gobierno de Rodríguez apostó por una mayor proximidad a la región y se plegó a la ola aperturista en materia comercial sumándose a Argentina, Brasil y Uruguay en la conformación del Mercosur.

La llegada de Juan Carlos Wasmosy al Palacio de López en 1993 significó una continuidad en las buenas relaciones con Argentina. No obstante, el vínculo no estuvo ausente de

²⁵⁸ Según explica Mora (1993), las relaciones argentino-paraguayas venían en declive desde la década de 1970, cuando Stroessner decidió reorientar la política exterior, apartándola de su tradicional preferencia y compromiso con la Argentina, para dirigirla hacia una mayor integración económica y estratégica con Brasil.

²⁵⁹ En febrero de 1989, Andrés Rodríguez -consuegro y cercano colaborador de Stroessner- encabezó un golpe dentro del gobierno que terminaría con el derrocamiento del antiguo dictador. Ni bien asumió, Rodríguez legalizó los partidos políticos y llamó a elecciones libres luego de casi medio siglo, en las que terminó vencedor con más del 70 % de los votos.

tensiones. Así pues, Menem tuvo, conjuntamente con Fernando Henrique Cardoso, una activa intervención cuando en abril de 1996 el general Lino Oviedo encabezó una rebelión contra Wasmosy, luego de que este decidiera pasarlo a retiro²⁶⁰. Unos años más tarde, Oviedo obtuvo el asilo del gobierno argentino, despertando críticas tanto en el país mediterráneo como en la oposición local²⁶¹.

En materia de seguridad, el vínculo con Paraguay era más bien limitado y orientado principalmente a cuestiones de seguridad interior, como la lucha contra el narcotráfico y el contrabando²⁶². En lo relativo a la defensa, Argentina mantenía en Paraguay una Misión Naval de Instrucción desde el año 1942 y una Misión Técnica Militar del Ejército, desde 1963. En efecto, la relevancia que tenían los temas de seguridad pública y la escasa civilidad que caracterizaba la conducción de la política de defensa en Paraguay, hicieron que la cooperación bilateral en materia de defensa se centrara sobre más sobre las Fuerzas que entre las autoridades civiles. En este escenario, ambos ejércitos buscaron adaptarse al nuevo escenario internacional y regional y, al mismo tiempo, seguir marcando los lineamientos de la cooperación bilateral. Así, en 1994 se desactivó –a solicitud paraguaya– la Misión Técnica Argentina en el Paraguay pero en 1995 se suscribió un “Acuerdo Relativo a la Cooperación en el Arma de Ejército”. Los motivos que esgrimiría la fuerza terrestre argentina sobre la necesidad de dicho tratado daban cuenta de la preeminencia que tenían los uniformados en la relación bilateral. Según el ejército: “el acuerdo contribuía a los objetivos de la Fuerza en materia internacional, fortalecía las relaciones regionales en un ámbito de seguridad cooperativa y facilitaba la implementación de medidas de fomento de la confianza entre ambos ejércitos” (Ministerio de Defensa, 2001).

²⁶⁰ Luego del retiro, Oviedo se volcó de lleno a la política partidaria. En septiembre 1997 ganó las elecciones internas del Partido Colorado, pero un mes más tarde sería sentenciado a 10 años de prisión por el intento de golpe de estado contra Wasmosy. Sin embargo, en 1998 el presidente Raúl Cubas lo indulta. Oviedo sería luego sindicado como sospechoso de haber participado en el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, sucedido en 1999; de la muerte de civiles en el incidente conocido como el “Marzo Paraguayo” y de otro intento de golpe de Estado al año siguiente.

²⁶¹ Si bien Estados Unidos y Brasil respaldaron la decisión argentina, el gobierno de Menem recibió duras críticas por parte de la oposición, argumentando que Oviedo era sinónimo del “golpismo” (Página 12, 1999a).

²⁶² Por mencionar algunos indicadores, entre 1989 y 1999 ambos países firmaron un Convenio sobre prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes, otro sobre restitución de automotores, un Acuerdo bilateral para la cooperación entre la Gendarmería Nacional Argentina y la Policía Nacional del Paraguay, un Acuerdo de cooperación entre ambas Prefecturas Navales, un tratado de extradición y otro de asistencia judicial.

En materia naval se firmó un acuerdo similar al de los ejércitos, también en 1995. En este sentido, si bien en lo formal fueron las Cancillerías quienes pusieron la firma, lo cierto es que en la práctica se establecía un canal militar de planificación y ejecución. Según rezaba el texto del acuerdo: la cooperación militar con fines tecnológicos, culturales y de perfeccionamiento profesional debía ser canalizada a través de la Agregaduría Naval (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1995a).

Más allá de la fluida relación interfuerzas, el clima de cooperación regional y hemisférica que se vivía a mediados de los noventa llevaron a las autoridades civiles a seguir impulsado el establecimiento de instancias de cooperación a nivel político. Con este objetivo en mente, los cancilleres dejaron asentada en un comunicado conjunto de 1996 la decisión de conformar “un mecanismo bilateral de consulta en materia de defensa, a fin de coordinar lineamientos de política exterior en la materia e identificar áreas de eventual cooperación” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996e). Finalmente, el mecanismo se concretaría en junio del año siguiente, con la firma de un acuerdo en materia de defensa y seguridad internacional, a través del cual se creaba un Comité Permanente integrado por funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa y oficiales de los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas²⁶³.

C. Uruguay

Tal como sucedió con los otros países del Cono Sur, la relación bilateral con Uruguay adquirió una nueva dinámica una vez que el país oriental dejó atrás su etapa autoritaria. En efecto, tras el arribo, en 1985, del gobierno constitucional de Julio María Sanguinetti, Uruguay se propuso transitar un camino similar al que había trazado el gobierno alfonsinista dos años antes: implementar una política exterior funcional a una reinserción internacional que recuperara la tradición democrática y sacara al país del aislamiento internacional al que lo había llevado el régimen militar (Ferro Clérico, 2007).

²⁶³ En los considerandos del Acuerdo se menciona “que la consolidación de la democracia en los dos países, ha permitido crear un clima de creciente confianza y cooperación” y que se toma en cuenta “las recomendaciones de la Conferencia Regional sobre Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza Mutua, celebrada en Santiago de Chile, en noviembre de 1995” y “las conclusiones de las Conferencias Ministeriales de Defensa celebradas en Williamsburg, en julio de 1995 y en San Carlos de Bariloche, en octubre de 1996” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1997a).

En este marco, la política con los países vecinos cobraría una especial importancia. En 1985 se produjo un encuentro entre Alfonsín y Sanguinetti que sirvió para relanzar el vínculo entre los países rioplatenses. Así, en la Declaración de Buenos Aires se acordó acelerar la integración bilateral en todas las áreas, y, en particular, agilizar la aplicación del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), aprobado en 1974. Sumado a ello, Uruguay se sumó al proceso de integración iniciado por Argentina y Brasil (Cisneros & Escudé, 1998)²⁶⁴.

La llegada de Carlos Menem y Luis Alberto Lacalle marcó una nueva etapa de entendimiento entre ambos países. Aunque, en este caso, la sintonía estuvo marcada más por las coincidencias en la implementación de reformas económicas de corte neoliberal y políticas exteriores aperturistas. Al igual que la Argentina, Uruguay buscaba, a través de estas políticas, construir la imagen de un país confiable, merecedor del apoyo y la cooperación internacional (Bizzozero & Lujan 1992).

En materia de seguridad regional, la relación bilateral argentino-uruguaya no experimentó demasiados avances durante la década de 1980. Ambas Armadas mantenían desde 1970 la realización del ejercicio conjunto “Cimarrón” y desde 1967 participaban conjuntamente en el CAMAS. Al igual que Argentina, Uruguay apoyó la creación de la ZOPACAS en 1986. Sin embargo, con el nuevo escenario internacional a comienzos de los noventa se renovaron las expectativas para generar un mayor acercamiento en el plano de la defensa. Argentina, que había incorporado el modelo de seguridad cooperativa, buscaba ampliar el horizonte de la cooperación con su vecino rioplatense. De igual forma, al mismo tiempo que Uruguay redefinía su inserción internacional se producía también un cambio en la política de defensa nacional. Teniendo en cuenta los parámetros externos que establecía la finalización del conflicto este-oeste y la conformación del Mercosur a nivel subregional, el Estado uruguayo se mostró más receptivo a una aproximación cooperativa con los países de la región (Ferro Clérico, 2007).

En este marco, el país oriental suscribió junto a Argentina, Brasil y el resto de los países sudamericanos al Compromiso de Mendoza sobre armas químicas y biológicas de 1991. En

²⁶⁴ En abril de 1988 los tres países suscribieron el Acta de Alvorada, a través de la cual quedaba formalizada la incorporación de Uruguay al proyecto de integración.

1998 se integró al ejercicio conjunto “Cruz del Sur”, entre ejércitos del Mercosur y en 1999 al ejercicio “Acrux”, entre las Armadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Asimismo, las Fuerzas Aéreas de Argentina y Uruguay suscribieron un Convenio de Intercambio en agosto de 1999.

Durante esos años, Uruguay también le otorgó a las operaciones de mantenimiento de la paz un lugar destacado en su política internacional de defensa²⁶⁵. En este sentido, el país oriental aumentó significativamente su participación en este tipo de misiones, pasando de un solo efectivo desplegado en 1991 a tener 928 militares en el terreno en el año 1995 (González Guyer, 2014). La cooperación argentino-uruguaya se haría ostensible también en este campo: militares uruguayos participaron de los cursos del CAECOPAZ argentino y, en 1997, dos oficiales y un suboficial del ejército uruguayo se sumaron al contingente argentino desplegado en Chipre. Sumado a ello, en junio de ese mismo año se realizó un ejercicio de entrenamiento combinado para el mantenimiento de la paz, denominado “Operación CEIBO”.

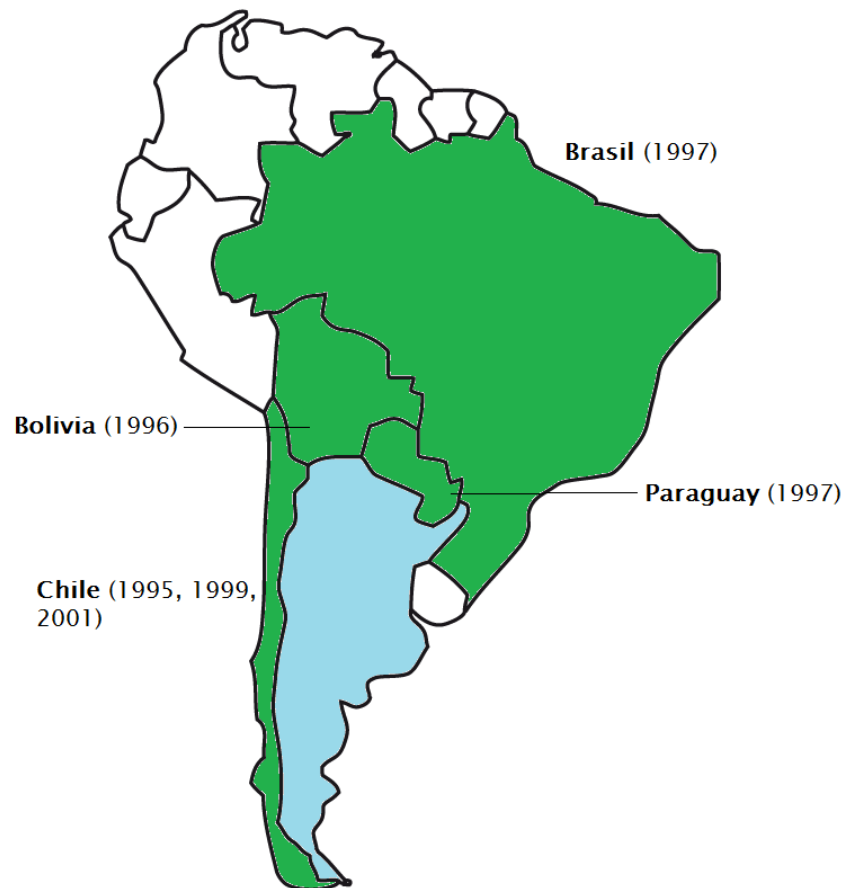
En materia de articulación institucional, Argentina intentó -al igual que hizo con Brasil, Chile y Bolivia- materializar con su vecino rioplatense un acuerdo político-estratégico, que contemplara la creación de un mecanismo de consulta sobre temas de defensa y seguridad. Sin embargo, desde Montevideo rechazaron sistemáticamente las propuestas. En gran parte, la reticencia uruguaya se explica por el poco compromiso que tenían los civiles con la política de militar. En materia de cooperación externa, esta indiferencia se traduciría en una falta de interés por promover mecanismos bilaterales y regionales con los Ministerios de Defensa de otros países.

A lo anterior se sumaba una percepción negativa respecto de las intenciones que podían tener Buenos Aires y Brasilia. En este sentido, si bien en materia económica Uruguay veía con buenos ojos el fortalecimiento de una institucionalidad del Mercosur “más de tipo comunitario”, a partir de la creencia de que este tipo de instancias lo pondrían a resguardo de los peligros de políticas unilaterales que pueden adoptar los socios mayores (Colacrai,

²⁶⁵ Cabe destacar que, en el caso uruguayo, la dinámica de participación en OMP sería distinta que en la Argentina. Fundamentalmente, porque la política oriental de contribución de personal militar para operaciones de paz se instaló y desarrolló bajo control y a iniciativa militar (González Guyer, 2014).

2004), en materia de seguridad se daría un razonamiento inverso. Según sostiene Rut Diamint (2015), las Fuerzas Armadas uruguayas creían que avanzar en el establecimiento de este tipo de instancias de coordinación de políticas podría suponer una mayor vulnerabilidad frente a las asimetrías regionales, incrementando el riesgo de verse subsumidas por Argentina y Brasil.

Gráfico N° 5. Acuerdos de cooperación en defensa de Argentina con los países del Mercosur ampliado (1989-2001)



Fuente: Elaboración propia en base a la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería Argentina

CAPÍTULO 7

Fin de fiesta. El gobierno de la Alianza y las nuevas amenazas: del Mercosur a la seguridad multidimensional (1999-2001)

1. ¿Adiós a las armas? La segunda parte de la década y la llegada de la Alianza

Luego del período de euforia y optimismo que sobrevino a la caída del muro de Berlín, en la segunda parte de la década, los hasta entonces pilares de la posguerra fría comenzaron a mostrar sus hendiduras en tanto principios ordenadores de las dinámicas globales. Las dificultades para alcanzar acuerdos en la cuestión agrícola en la Ronda Uruguay del GATT habían dejado un tema pendiente por resolver en el seno de la OMC. Las sucesivas negociaciones tampoco resultaron fáciles e incluso, tras la represión a los manifestantes en la cumbre de 1999 de Seattle, el organismo entraría en una fase de legitimidad decreciente. Desde cierta mirada, las indefiniciones y los bloqueos ponían de relieve que los esquemas multilaterales no eran una herramienta infalible a la hora de potenciar las interdependencias y generar consensos entre los Estados; también, que la liberalización del comercio global no era una agenda tan automática y lineal como se creyó en un primer momento. Menos aún, cuando los actores en juego eran países desarrollados y países en desarrollo²⁶⁶.

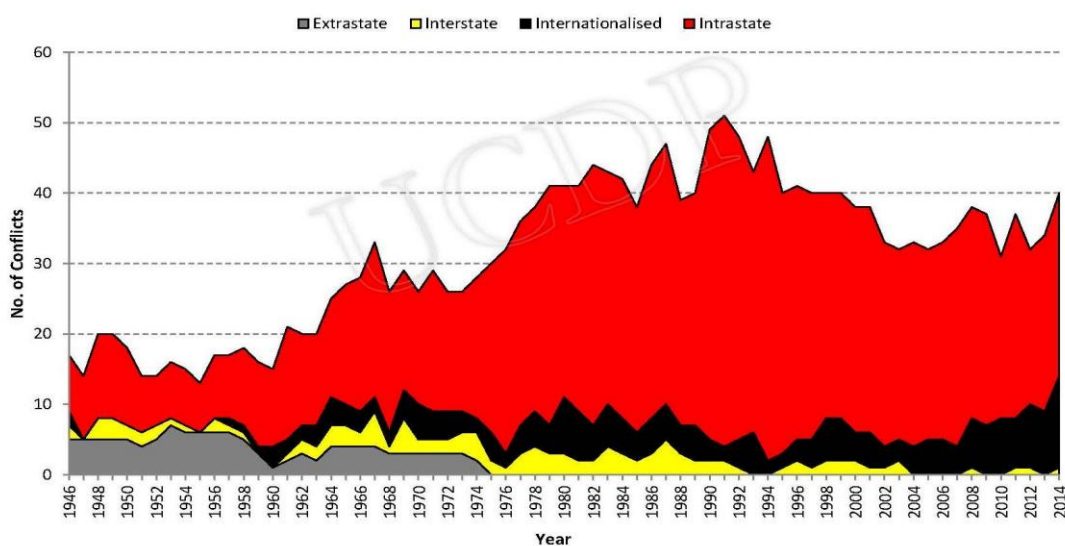
En segundo lugar, como señala Stanley Hoffmann (2002), por esos años se hicieron explícitas las fallas de la globalización. Desde la dimensión económica, quedaba en evidencia que este proceso no era meramente una expansión de la tecnología, la información, el comercio y la inversión extranjera. Atrás de estos grandes flujos estaban empresas, inversionistas, bancos e industrias de servicios privados. Y dado que la única preocupación de estos actores es por la competitividad, la globalización económica terminaría siendo, en realidad, una formidable causa de desigualdad (Hoffmann, 2002). A

²⁶⁶ La Ronda de Doha de la OMC, lanzada en 2001, fue establecida principalmente para resolver la cuestión del comercio agrícola. No obstante, los resultados de esta serie de negociaciones resultaron todavía más deficitarios: en la Conferencia de Cancún, celebrada en 2003, los desacuerdos llevaron al colapso de la Ronda, la cual se encuentra todavía paralizada. Como señala Julieta Zelicovich: “Las negociaciones de la Ronda de Doha se han convertido en las negociaciones multilaterales de comercio más prolongadas de la historia moderna” (Zelicovich, 2011: 35).

ello podemos sumar otra variable: las crisis financieras y económicas de los países emergentes iniciadas a mediados de los noventa: como la crisis mexicana de 1994; la asiática de 1997; la sucedida en Rusia en 1998 y, especialmente, la devaluación brasileña de 1999.²⁶⁷ Los desplomes de los sistemas financieros mostraban que la expansión de la economía de mercado no era una garantía de prosperidad y estabilidad macroeconómica.

De igual forma, la globalización cultural también haría agua en su promesa de generar una sociedad civil global más homogénea: los conflictos por reivindicaciones étnicas, religiosas o culturales se multiplicaron, exacerbando los localismos por sobre el cosmopolitismo. En términos de Hoffmann, lo que se estaba produciendo era “una reacción ante la uniformidad”. Asimismo, la globalización también fracasaría desde el punto de vista político: el axioma de la democracia como herramienta de pacificación entre las naciones no necesariamente se contestaba en la práctica. Si bien los conflictos interestatales disminuyeron, las guerras civiles y la violencia intraestatal, en cambio, aumentaron exponencialmente. Los genocidios en Ruanda y la ex Yugoslavia, la segunda guerra del Congo o, en América Latina, la escalada del conflicto colombiano son ejemplos de ello. Muchos de esos conflictos, además, tuvieron un carácter trasnacional, lo cual volvía más obsoletas las prácticas con las que habitualmente se abordaban estos problemas.

Gráfico Nº 6. Cantidad de conflictos armados, por tipo (1946-2014)



²⁶⁷ Podría decirse que este ciclo de crisis de las economías emergentes se completa con la crisis de Turquía y Argentina, ambas producidas en el año 2001.

En este contexto de declive de los pilares de la posguerra fría, los asuntos de seguridad fueron cobrando un protagonismo cada vez mayor en la agenda internacional. Para algunos se trataba del fin de un breve período de idealismo que dominó la escena internacional durante los primeros años de los noventa (Bartolomé, 1994). Esto dio lugar a las teorías, como las de Samuel Huntington (1997), que pregonan que la ausencia de valores comunes entre las culturas configuraría pautas de desintegración y conflicto, en donde la política local deviene en política de la etnicidad y la política global, en un choque de las civilizaciones.

El cuadro general de escepticismo comenzó a verse plasmado en los lineamientos de la política exterior estadounidense. Por caso, la Estrategia de Seguridad Nacional de 1998 – titulada “Para el Nuevo Siglo”-, si bien menciona la importancia de las “instituciones multilaterales” y la “cooperación” para tratar los problemas de seguridad, también afirma que “las mismas fuerzas que nos acercan y aumentan nuestra interdependencia, nos hacen más vulnerables a fuerzas como el nacionalismo extremista, el terrorismo, el delito, el daño ambiental y los flujos de comercio e inversión que no conocen fronteras” (The White House, 1998).

Pero sería en la administración del republicano George W. Bush donde más se notaría el cambio de posicionamiento de la primera potencia mundial. Así lo explicaba Condoleezza Rice, Asesora de Seguridad Nacional de la Casa Blanca: “algunos Estados no se han acoplado a los estándares planteados tras el fin de la guerra fría [...] y encontraron la manera de desvincular democracia y progreso económico”. En tal ambiente, dice Rice, las políticas estadounidenses deben fortalecer las tendencias favorables, manteniendo una política exterior coherente y disciplinada que separa lo importante de lo trivial. “La administración Clinton, sin embargo, ha evitado asiduamente implementación de dicha agenda”. Por ende,

La política exterior estadounidense en una administración republicana debe reorientar a los Estados Unidos hacia el interés nacional y establecimiento de las prioridades fundamentales. Esta tarea es determinante para que el aparato militar estadounidense esté en condiciones de disuadir la guerra, de proyectar poder y, en caso que la disuasión falle, para defender sus intereses. También lo es para promover el crecimiento económico y la apertura política mediante la ampliación de libre comercio

[...] y para poder lidiar decisivamente con la amenaza que representan los Estados canallas y los regímenes hostiles (Rice, 2000: 46-47).

Quedaba claro que la supremacía militar y la necesidad de definir el interés nacional en términos de poder volvían a ocupar el centro de la estrategia externa de la primera potencia mundial. A partir de este razonamiento, los objetivos económicos pasaron a un segundo plano y se pondría en tela de juicio el multilateralismo como principio fundamental. El punto cúlmine de esta opción por el unilateralismo y la primacía de los asuntos de seguridad se produjo tras los atentados a las torres gemelas, en septiembre 2001, con la aplicación de la doctrina de la guerra preventiva. El efecto inmediato sería una "macroseguritización" de las agendas estatales (Hirst, 2006), tanto internacionales, como regionales y domésticas.

Pero la crisis del multilateralismo no provendría sólo del accionar norteamericano. En términos de Robert Keohane, uno de los defensores más destacados de las instituciones multilaterales, el nuevo clima de época estaba caracterizado por una "globalización de la violencia informal", cuyo epicentro estaba en la expansión del terrorismo como práctica política²⁶⁸. Contrariamente al optimismo de otras épocas, Keohane afirmaba que la expansión de este tipo de violencia configuraba nuevos patrones de interdependencia asimétrica (Keohane, 2002).

Dicho lo anterior, el escenario regional -para variar- tampoco presentaba un panorama demasiado apacible. En el ámbito hemisférico, si bien las negociaciones para dar forma al ALCA seguían su curso²⁶⁹, la dificultad de la administración Clinton para conseguir el *fast-track* por parte de un Congreso dominado por los republicanos disiparon las expectativas iniciales. En este contexto, empezaron a ganar terreno las visiones pesimistas, en las cuales México aparecía como lo más lejos a lo que podía llegar Estados Unidos en materia de negociaciones comerciales hemisféricas. Sumado a lo anterior, el desarrollo del TLCAN, en

²⁶⁸ Según el autor, este tipo de violencia es "informal" porque no es ejercida por instituciones estatales y no implica un anuncio previo de hostilidades, como en el caso de una declaración de guerra.

²⁶⁹ En 1995 se llevó a cabo en la ciudad de Denver la primera reunión de Ministros de Economía y Finanzas de los 34 países que habían manifestado su intención de participar del acuerdo. A esa reunión le siguió una al año siguiente en Cartagena de Indias, una en Belo Horizonte en 1997, otra en San José de Costa Rica en 1998, una quinta reunión en Toronto, la de Buenos Aires en 2001, Quito en 2002 y otra en Panamá en 2003.

vez de estimular un clima cooperativo, alimentaba la fragmentación y los celos intra-regionales entre los países latinoamericanos (Hirst, 1996: 37)²⁷⁰.

A las trabas en la agenda comercial se sumaba, además, un renovado protagonismo de las nuevas amenazas en las agendas de seguridad. En efecto, a mediados de la década comenzaron a incrementarse las presiones estadounidenses para que los países latinoamericanos incorporen entre las misiones de las Fuerzas Armadas las problemáticas no tradicionales (Sain, 2010). Las dificultades para consensuar un nuevo concepto de seguridad hemisférica hicieron que Estados Unidos buscara aprovechar el vacío para situar al narcotráfico y al terrorismo en el primer plano de las preocupaciones regionales. A ello se sumó el lanzamiento del Plan Colombia, en 1999, y la marcada preeminencia que adquirió el Comando Sur por sobre el Departamento de Estado en el diseño e implementación de la política estadounidense hacia América Latina (Diamint, 2001). Como si fuera poco, esta securitización de las agendas hemisféricas y regionales se potenció tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, hasta llegar a Declaración de Bridgetown de la OEA de 2002 - titulada "Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica"- y la Conferencia de Seguridad de las Américas, en el año 2003.

Los efectos de este nuevo clima se trasladaron también a las agendas domésticas. Por caso, en Bolivia se incrementaron las acusaciones de narcotráfico contra los productores cocaleros. En Ecuador, la puesta en marcha del Plan Colombia llevó a los Estados Unidos a presionar a Quito para que militarice las fronteras con el país cafetero (Rivera Vélez, 2005). En Colombia, justamente, tras los atentados de septiembre de 2001 se pasó de hablar de "guerra contra el narcotráfico" a "guerra contra el narcoterrorismo" (Saint-Pierre, 2003). Argentina, como se verá más adelante, tampoco se quedaría atrás en los esfuerzos por militarizar la seguridad interior.

En el plano subregional, los problemas económicos también ocuparon un lugar central entre los países del Cono Sur. El período de transición del Mercosur, finalizado en 1994, había resultado sumamente exitoso en materia de liberalización del comercio

²⁷⁰ Este hecho se evidenció particularmente en las dificultades en las negociaciones entre México y los otros miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) para la armonización del TLCAN con los acuerdos comerciales regionales previos.

intrarregional. En enero de 1995 más del 85 % del comercio entre los países miembros había alcanzado el arancel cero (Bouzas, 2001: 182)²⁷¹. Según lo acordado en el Tratado de Asunción, a partir de ese año debía empezar a correr el Arancel Externo Común y, con ello, el inicio de la unión aduanera. Sin embargo, para entonces el bloque aún estaba lejos de alcanzar tal situación. Según Mario Rapoport (2009: 18), fueron varios los obstáculos que impidieron la consolidación del bloque: en primer lugar, la vulnerabilidad externa de Brasil y Argentina (ambas naciones fuertemente endeudadas y sometidas a constantes incursiones por parte de fondos especulativos volátiles). A ello se sumaba la ausencia de políticas macroeconómicas comunes, las disputas comerciales y una escasa voluntad para profundizar la institucionalización del proceso de integración. Todo ello se daba, además, en un marco de “regionalismo abierto” que obturaba las discusiones alrededor de la temática comercial.

La cosa no cambiaría demasiado con la llegada de Fernando Henrique Cardoso en 1995: las diferencias entre Argentina y Brasil se siguieron intensificando e, indefectiblemente, se trasladaron al proceso mercosureño. A ello se sumaba que, en la última parte de su mandato, Menem profundizó su vínculo con Estados Unidos y siguió coqueteando con la posibilidad de que Argentina se sumara al TLCAN. Todo este escenario de divergencias era exacerbado por una balanza comercial ampliamente favorable para el país de habla portuguesa, lo cual alimentaba las voces que hablaban de una “Brasil dependencia” (Clarín, 1997d). Asimismo, a raíz del déficit comercial Argentina solicitaba permanentemente compensaciones a Brasil. Y esto, a su vez, generaba la percepción en este último de que Argentina sólo visualizaba al bloque como un instrumento para obtener ganancias comerciales. Como si fuera poco, a ello había que sumarle las permanentes disputas en el área textil, alimenticia, láctea y azucarera y la falta de consenso para establecer un acuerdo en materia automotriz que conformara a ambos países.

No obstante, sería la obstinación argentina por mantener el régimen de convertibilidad y la repentina devaluación del real en 1999 lo que dejaría en evidencia que había serios

²⁷¹ Las excepciones estaban constituidas por unos pocos productos sensibles incluidos en el “régimen de adecuación final a la unión aduanera” (para los que se acordó un calendario de eliminación automática de tarifas que culminaría en enero de 1999, con un año más para Paraguay y Uruguay) y dos sectores “especiales” (azúcar y vehículos automotores) transitoriamente excluidos del libre comercio y de las políticas comerciales comunes.

problemas entre los socios más grandes del organismo para coordinar las políticas macroeconómicas. En este marco, tanto la relación bilateral como el desarrollo del Mercosur entraron en un momento crítico²⁷².

Finalmente, vale mencionar que en el plano de la sustentabilidad democrática y la paz regional también se vivieron momentos turbulentos, que, cuanto menos, hacían pensar que los golpes de Estado y el belicismo no estaban completamente desterrados. La guerra entre Perú y Ecuador despertó las alarmas en este último punto. Los intentos de golpe de Estado en Paraguay en 1996 y 1999 y el inicio en Ecuador del período que se conoció como de “inestabilidad política” -en el que el país andino llegó a tener siete presidentes en un lapso de trece años²⁷³- fueron ejemplos de que la fragilidad democrática todavía era una realidad en América del Sur.

En el escenario doméstico, el segundo mandato de Menem coincidió con el declive del modelo económico neoliberal. La crisis mexicana asestó el primer golpe al generar una fuerte fuga de capitales²⁷⁴. A ella le siguieron las otras crisis financieras de los mercados emergentes. El resultado fue un clima de restricción externa que, en el caso argentino, exacerbaría los límites de un modelo económico profundamente dependiente del financiamiento internacional. A raíz de este escenario, el PBI pasó de un crecimiento del 5,8% en 1994, a una recesión del 2,8% en 1995. Si bien es cierto que el país recuperó la senda del crecimiento en 1996, 1997 y 1998, los indicadores socio-económicos comenzaron a empeorar sostenidamente. El desempleo, que era del 5,8% en 1991, pasó al 18,8% en 1995 y en 1998 treparía a los 19,3 puntos. La pobreza pasó del 16,8% en 1993 al 25,9 en 1998. De igual forma, el desempeño de la actividad económica revelaba la existencia de una matriz basada en el endeudamiento y la desindustrialización: la deuda externa, que en 1988 era de 59 mil millones de dólares, ascendió a 152 mil en 1999; y el porcentaje de

²⁷² A lo anterior podemos sumar también la propuesta de Menem de avanzar hacia una moneda única del Mercosur. Propuesta que no cayó bien en Brasil. No sólo porque no se la consideraba una medida apropiada para superar las dificultades del bloque, sino porque veían al proyecto como una sobreactuación “regionalista” de la Argentina, mientras profundizaba su vínculo con Estados Unidos.

²⁷³ Algunos indican que el período de inestabilidad política se inició con la renuncia del vicepresidente Alberto Dahik en 1995. Otros señalan que fue con la llegada de Abdalá Bucaram en 1996, posteriormente destituido por “incapacidad mental para gobernar”.

²⁷⁴ La crisis financiera de México se inició con una devaluación abrupta del peso mexicano para paliar la escasez de reservas. Inmediatamente, se produjo una fuga de capitales que se expandió por toda la región dando lugar a lo que se conoció como “efecto tequila”.

industrialización de la economía bajó del 31% al 19,3% en sólo nueve años (Banco Mundial, 2017).

A lo anterior hay que sumarle, además, un creciente descontento de la sociedad con el elenco gubernamental, producto de los casos de corrupción que se multiplicaban en los medios de comunicación y una erosión del liderazgo menemista al interior del peronismo. Especialmente, luego de que el riojano no consiguiera una nueva reforma constitucional que lo habilitara a competir por un tercer mandato. En este contexto de deterioro político y económico se fue configurando un nuevo actor en la oposición: la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (en adelante, Alianza), conformada por la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario (Frepasso). El éxito electoral de la nueva coalición fue inmediato: ganó las legislativas de 1997 y en las presidenciales de 1999 derrotó a Eduardo Duhalde con la fórmula Fernando de la Rúa-Graciela Fernández Meijide.

2. Bajo el signo de la crisis: La política exterior del gobierno de De la Rúa

A. De los intentos de cambio...

La Alianza se presentó de cara a las elecciones con una plataforma que prometía mantener los lineamientos principales del modelo económico –especialmente, la convertibilidad- pero corrigiendo sus efectos más nocivos. Entre ellos, la alta desocupación, la ineficiencia en las regulaciones de las empresas privatizadas, la distribución del ingreso y los elevados índices de corrupción con los que terminaba la gestión menemista (Clarín, 1997c)²⁷⁵.

Pero más allá de las cuestiones económicas, el nuevo gobierno también llegaba con la promesa de rectificar algunos de los lineamientos de la política exterior. Uno de los cambios más destacados pasaba por una redefinición de los círculos concéntricos: la nueva fórmula priorizaría el fortalecimiento de las relaciones con Brasil y el Mercosur, en detrimento del vínculo que el anterior gobierno había forjado con Estados Unidos.

²⁷⁵ Al mes de resultar electo presidente, De la Rúa anunció que preparaba un proyecto llamado "Compromiso Federal para la transparencia y la austeridad del gasto público" cuyo objetivo central era generar un "shock anticorrupción" (La Nación, 1999).

En agosto de 1998, la Alianza presentó un documento que sintetizaba las principales propuestas de lo que sería su futuro gobierno. Respecto a la estrategia internacional que debía seguir el país, dicho documento establecía: “La política exterior argentina no puede atarse al dictado unívoco de un miembro de la comunidad internacional. Nuestra prioridad estratégica está en el Mercosur” (Alianza para el Trabajo la Justicia y la Educación, 1998). Sumado a lo anterior, la integración regional era presentada como una instancia que no necesariamente debía encajarse en la conformación de un espacio continental y que tampoco debía subordinarse a una estrategia de inserción en el mercado global²⁷⁶.

En la que sería ya la plataforma formal de la coalición de cara a las elecciones, también se planteaban elementos de ruptura con la gestión anterior. Por caso, se rescataba la idea de autonomía, un concepto olvidado - señalado incluso como mala palabra- durante el menemismo: “La política exterior deberá contribuir directamente al desarrollo económico y social y a incrementar la autonomía de decisión del país”. A ello se agregaba: “El Mercosur, fortalecido, profundizado y ampliado será la prioridad fundamental de la política exterior de la Argentina”. En tercer lugar, la política de alineamiento con la potencia hegemónica implementada hasta entonces cobraba ahora un tono más moderado: “Las relaciones con Estados Unidos se basarán en un vínculo de cooperación y de respeto recíproco. Ello llevará a desarrollar una agenda bilateral equilibrada que contemple los temas de interés de cada país y los temas de interés global”. En cuarto lugar, la Alianza proponía desarrollar una postura más rígida frente al Reino Unido por el tema Malvinas (Alianza para el Trabajo la Justicia y la Educación, 1999). En definitiva, las definiciones de la coalición entre radicales y frepasistas parecían ser un guiño directo a Brasil y un mensaje a Washington de que, en caso de ganar las elecciones, el alineamiento pasaría a ser revisado.

²⁷⁶ Textualmente, el documento establecía: “La experiencia comienza a mostrar cómo la existencia del Mercosur permite presentar ante los Estados Unidos, Europa y el resto del mundo, un espacio integrado con sus propios objetivos en el escenario global. Un espacio que no se subordine a la estrategia de otros y que persiga, con lucidez y firmeza, sus propias metas” (Alianza para el Trabajo la Justicia y la Educación, 1998).

Dicho esto, vale resaltar que las promesas de un nuevo rumbo no se quedaron en el marco de la campaña electoral. En su primer mensaje al Congreso como presidente, De la Rúa afirmaba:

Si en la década del 80 el Mercosur era importante, conveniente, no parecía sin embargo necesario. Hoy es imprescindible, vitalmente imprescindible como opción estratégica. Por eso, hemos coincidido con nuestros pares en la necesidad de redefinir y relanzar el Mercosur, tomando las acciones necesarias para impulsar el proceso de integración sobre la base del equilibrio y la equidad (De la Rúa, 2001).

El canciller de la nueva gestión, Adalberto Rodríguez Giavarini, era uno de los más fervientes impulsores del acercamiento con Brasil y la revisión de la relación especial con Estados Unidos. En una presentación ante el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, en mayo de 2000, el jefe de la diplomacia repitió el fragmento anterior de De la Rúa y agregó que uno de los objetivos del momento era “fortalecer el Mercosur” y establecer una “vinculación estratégica” con Brasil y Chile. Incluso llegó a afirmar que “debemos construir una patria grande y solidaria”. Respecto del país verde *amarelo*, puntualizó, además, la existencia de consensos que posibilitaban converger hacia visiones regionales en materia de defensa y seguridad. Respecto de Estados Unidos, Giavarini enfatizaba la necesidad de tener excelente relación, pero sin sobreactuaciones (Rodríguez Giavarini, 2000a).

Por un lado, puede decirse que había núcleo de factores externos que alimentaban la necesidad de priorizar la región y abandonar las relaciones especiales con Washington. Las dificultades en el marco de la OMC y la complicación en las perspectivas de materializar el ALCA en el corto plazo sembraban dudas sobre las bonanzas de la liberalización del comercio global. De hecho, ya antes de ganar las elecciones, la Alianza parecía tomar nota de ello. En la Carta a los argentinos, la Alianza dibujaba, a diferencia del gobierno menemista, un escenario internacional menos optimista en cuanto a las oportunidades de progreso y al accionar unilateral de los países poderosos²⁷⁷. Una vez en el gobierno, también se produjeron indicios de que primaba una visión menos auspiciosa del escenario

²⁷⁷ Textualmente, decía: “Es imprescindible tener presente que el crecimiento del reparto forzado e inequitativo de la riqueza y la violación de la soberanía de los estados a través de formas directas e indirectas de intervención, forman parte de la lógica del mundo actual, donde quienes establecen las reglas del juego parecieran mantenerse al margen de sus efectos negativos” (Alianza para el Trabajo la Justicia y la Educación, 1998).

externo –especialmente, en lo referido al sistema internacional de comercio-. En este sentido, Rodríguez Giavarini mencionaba la existencia de políticas de discriminación por parte de los países desarrollados y de “distorsiones al comercio internacional” que generan “marginación” y afectan la “equidad” (Rodríguez Giavarini, 2000a).

Las sucesivas crisis de los mercados emergentes también pusieron en alerta sobre la vulnerabilidad que generaban las economías extremadamente abiertas y profundamente dependientes del financiamiento externo. Ante este panorama, la opción de fortalecer el Mercosur aparecía como una salida plausible para ajustar estos desfasajes. No significaba, tampoco, que la estrategia del gobierno tuviera como horizonte volver a poner a la autonomía como un principio rector de la política exterior argentina. Lo que se trataba, en alguna forma, era de relativizar la lógica de aquiescencia que había caracterizado a la década menemista, procurando una mayor diversificación de los vínculos externos.

Sumado a lo anterior, en el plano doméstico también había factores que avalaban una modificación del rumbo exterior del país. Tras la larga década menemista, si bien el pilar del modelo económico –la convertibilidad- seguía teniendo un amplio consenso en la sociedad, la sobreestimación de la relación con Estados Unidos no corría la misma suerte. Según revelaba un estudio de opinión pública, en 1998, el 32% de la población tenía una ponderación negativa de la relación con Washington, contra un 19% a favor. Como contrapartida de la escasa legitimidad norteamericana, los vínculos con los países europeos y con los Estados latinoamericanos contaban con una mayor simpatía de la ciudadanía (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002).

Además de la retórica, hubo indicios concretos que parecían sustentar este nuevo rumbo de la política externa. Durante los primeros meses de gestión, el presidente sostuvo encuentros frecuentes con los presidentes de Brasil, Chile, Bolivia, Uruguay. Visitó también otros países latinoamericanos, como México, Colombia, Panamá y Costa Rica e incluso viajó, después de cinco años de ausencia de un presidente argentino, a la reunión del Grupo de los 15 que se celebró en Egipto a mediados del año 2000²⁷⁸. Según declaraba un diplomático

²⁷⁸ El Grupo de los 15 se creó en 1989 durante la IX Conferencia de países No Alineados celebrada en Belgrado. Está integrado actualmente por diecinueve países en desarrollo.

argentino: “durante los diez años de menemismo, la Argentina miró de manera privilegiada y casi exclusiva al Norte. De ahora en más ello ya no será así” (La Nación, 2000b)

La intensidad que adquirió la relación con Brasil en los primeros meses también alimentó la sensación de que la estrategia externa de la Argentina corría ahora por otros carriles. El último tramo del gobierno de Menem se había caracterizado por un desgaste político en la relación bilateral, producto de un frecuente “derrame” al ámbito político de los conflictos causados por las constantes y crecientes disputas económicas con Brasil. Las medidas arancelarias y paraarancelarias de uno y otro lado de la frontera se multiplicaban y el lenguaje de la integración se llenaba de términos como “represalias” y “guerra comercial” (Clarín, 1999a, 1999b). En este marco, la gestión de la Alianza contaba con el plafón inicial que significaba un recambio de gobierno.

Las declaraciones de los funcionarios y los documentos programáticos de la Alianza que daban prioridad al Mercosur alimentaron un clima de optimismo en Brasil. En este marco, a poco de ganar las elecciones, De la Rúa viajó a Brasilia y se reunió con Cardoso. Allí hablaron de relanzar el Mercosur y avanzar en agendas más allá de la económico-comercial que incluían, también, la dimensión de la defensa (Clarín, 1999c)²⁷⁹. Tres meses después de la asunción del argentino, se volverían a ver las caras en la asunción de Ricardo Lagos. En suelo trasandino, los presidentes acordaron establecer un mecanismo para resolver las controversias comerciales que se venían acumulando, especialmente, desde la devaluación del real (La Nación, 2000a). En abril de 2000 tuvo lugar en Buenos Aires otro cónclave importante: en este caso, una reunión “triministerial” entre las carteras de Relaciones Exteriores, Defensa y Economía de ambos países con el objeto de “afianzar, intensificar y profundizar los vínculos bilaterales”. En la declaración resultante se sostuvo la existencia de una “alianza estratégica” y de la “naturaleza especial de sus relaciones”. Asimismo, se hablaría de “enriquecer en todas sus dimensiones el proceso de integración en marcha”; de establecer “una nueva etapa de las relaciones bilaterales, caracterizada por la consulta y coordinación de posiciones”; y se coincidió “en avanzar con determinación” en el “relanzamiento del Mercosur” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional

²⁷⁹ Este tema será abordado más adelante con mayor detalle.

y Culto, 2000a). En efecto, el relanzamiento del bloque sería anunciado formalmente en la cumbre presidencial del Mercosur, celebrada en Buenos Aires en junio del 2000²⁸⁰.

En este clima de efervescencia, durante el primer año de gestión aliancista la actividad bilateral con Brasil se intensificó y las dimensiones de la cooperación comenzaron a ampliarse. En efecto, desde 1999 ambos países suscribieron acuerdos e iniciativas en áreas como medio ambiente, no proliferación, derechos humanos, ciencia y tecnología, actividades culturales e integración energética. En diciembre de 2000, además, se realizó una reunión bilateral de vicescancilleres en la que se formalizó un sistema regular de consultas entre los dos países para tratar distintos temas de la relación bilateral. En definitiva, todo daba entender que los dos “grandes” del subcontinente retomaban la senda de la sintonía y que la idea de “alianza estratégica” era algo más que un concepto retórico.

B. ... a la continuidad

Ahora bien, más allá de las insinuaciones, las declaraciones y las incipientes medidas, lo cierto es que, transcurrido un tiempo, la mayor parte de los cambios quedaría en el plano de la ambivalencia o, directamente, en el de las meras intenciones. En este marco de continuidad, el alineamiento con los Estados Unidos siguió siendo, en la práctica, la directriz principal en la estrategia internacional del país (Busso, 2001b; Bernal-Meza, 2002; Russell & Tokatlian, 2003; Rapoport, 2007; Míguez, 2013).

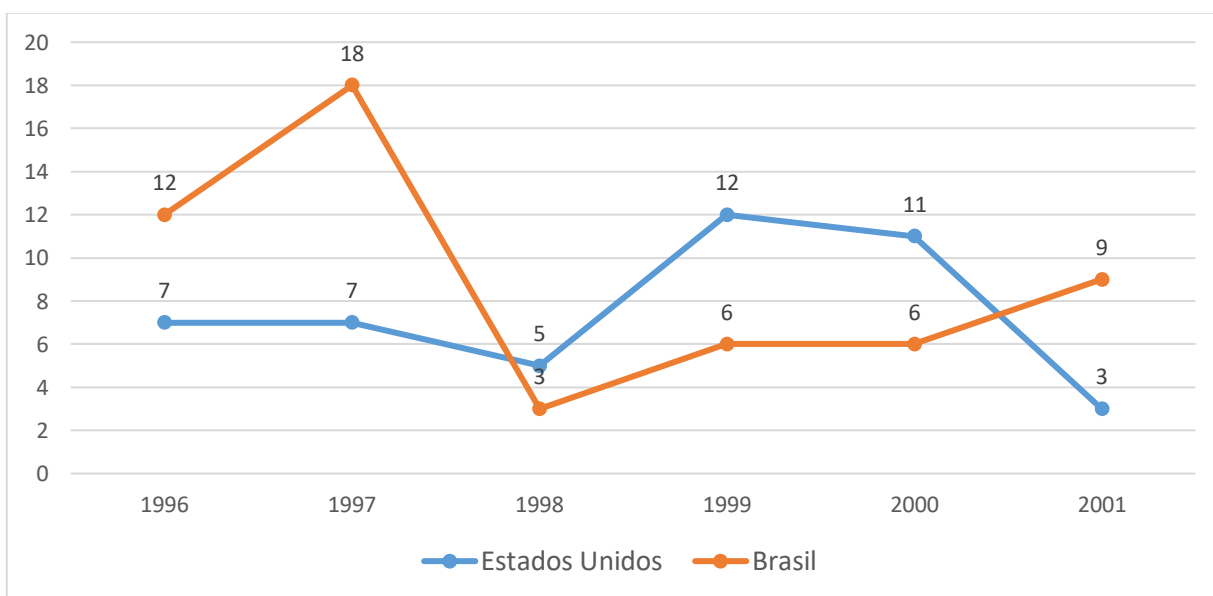
Un ejemplo claro de la ambivalencia de la política exterior argentina se manifestó cuando, a dos meses de asumir el gobierno, el canciller Rodríguez Giavarini se reunió en Washington con su par estadounidense, Madeleine Albright. Luego de lo que sería el primer encuentro formal entre los dos jefes de la diplomacia, el ministro argentino expresaba: “la Argentina tiene un nivel de relaciones con Estados Unidos muy alto. En nombre del presidente Fernando de la Rúa, le manifesté a la Secretaria de Estado que nuestro gobierno aspira a

²⁸⁰ El relanzamiento del Mercosur se articuló en una serie de acuerdos en dos planos: el económico comercial y el plano institucional. Los acuerdos económico-comerciales se concentraron en: acceso a los mercados; arancel externo común; defensa comercial y de la competencia; coordinación macroeconómica y erradicación de incentivos. En el plano institucional, el relanzamiento pretendía avanzar en temas como: incorporación de normativa; el rol de la Secretaría Administrativa; el sistema de solución de controversias; el análisis de la estructura de los órganos dependientes del Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC) y las relaciones con actores extrarregionales.

tenerlas en un nivel aún más alto” (Clarín, 1997a). Como señala Busso (2001a), este primer cónclave dejaba en evidencia que en el gobierno no sólo había una voluntad política de continuar la estrecha relación con Estados Unidos, sino que también existía una idea de reforzarlas y mejorarlas. En este contexto, Rodríguez Giavarini buscaría un artilugio semántico para decir lo mismo con otras palabras: en vez de hablar de relaciones carnales, es mejor hablar de relaciones “intensas” u “óptimas” (Clarín, 1997a).

Con el correr de los años quedaría de manifiesto que en la ecuación externa de la Argentina, Estados Unidos seguía ocupando el primer lugar del podio. Aún más arriba que Brasil. Un análisis de los acuerdos firmados durante la gestión aliancista ofrece un panorama certero de esta continuidad. Sólo en 2001, año en el que Argentina entraba en la fase terminal de la crisis y Estados Unidos desplegaba su política de unilateralismo, se revertió la ecuación. Como explican Pucciarelli & Castellani (2014), 2001 fue, además, el año en el que Washington y los organismos multilaterales de crédito le “soltaron la mano” al gobierno argentino, empujándolo a su caída final el 20 de diciembre.

Gráfico Nº 7. Acuerdos firmados con Estados Unidos y Brasil (1996-2001)



Fuente: Elaboración propia en base a la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería Argentina

A ello se sumaban otros indicadores que denotaban que la relación especial con los Estados Unidos no se había modificado demasiado: el mantenimiento del voto de condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU²⁸¹, el lugar primordial que seguiría ocupando el ALCA en la estrategia externa de la Argentina²⁸² o, como se verá más adelante, la política de seguridad internacional, son algunos de ellos.

C. Una política exterior una clave económica, revisitada

Al igual que sucedió con la relación con Estados Unidos –antes “carnal” o “especial”, ahora “óptima” o “intensa”-, el gobierno de la Alianza tampoco desarticuló los fundamentos de una política exterior en la que predominaban los temas económicos (Simonoff, 2005: 134). El horizonte era similar: generar confianza en los actores internacionales y sostener un modelo económico basado en la inversión y financiación externa. Así lo dejaba en claro Rodríguez Giavarini, en mayo de 2000:

La política exterior debe contribuir directamente al crecimiento económico y social del país [...] La previsibilidad y la confiabilidad de la Nación son objetivos permanentes; nuestra voluntad de cumplir los compromisos asumidos, la renuencia a producir virajes súbitos, así como la coherencia de nuestras iniciativas y decisiones constituyen una práctica que ya caracteriza a la Argentina (Rodríguez Giavarini, 2000a).

El presidente De la Rúa, haría lo propio en su primer mensaje al Congreso Nacional: “este es nuestro modelo de política exterior: conquistar nuevos mercados” (Fraga, 2002: 605). Un año más tarde expresaba: “el blindaje es una garantía que nos permite proyectarnos al mundo como un país confiable y como una oportunidad para la inversión y el crecimiento” (Fraga, 2002: 606)²⁸³.

²⁸¹ A poco de conocerse que Argentina no cambiaría su postura, la diplomacia cubana reaccionó con sorpresa. “Rodríguez Giavarini nos clavó un puñal”, declaró el embajador cubano en Buenos Aires (La Nación, 2001a)

²⁸² Respecto del marco de apoyo al ALCA, Argentina se candidateó en el año 2001 para ser sede de la próxima Cumbre de las Américas. Desde la óptica del gobierno, dicha Cumbre revestía especial importancia “porque allí constituirá la etapa definitiva del proceso del ALCA, ejercicio de integración que junto con las negociaciones con la Unión Europea son los proyectos más ambiciosos en esta materia” (De la Rúa, 2001). Argentina sería finalmente elegida como sede de la Cumbre de las Américas que se realizó en el año 2005. Como es bien sabido, el contexto – nacional y regional- de esta cumbre fue significativamente distinto y efectivamente resultaría un cónclave determinante, pero no en los términos que planteaba entonces De la Rúa.

²⁸³ El denominado “blindaje” fue un símbolo de las políticas de auxilio financiero por parte del FMI al gobierno de la Alianza a cambio de que el gobierno implementara medidas de ajuste. Específicamente, el blindaje consistió en un préstamo de casi 40 mil millones de dólares destinado fundamentalmente a sustentar la convertibilidad en un contexto de escasez de divisas.

La forma en que la gestión de De la Rúa abordó la integración regional es otro indicador de la continuidad del sesgo económico en la política exterior. Como sostiene Comini (2016: 66), la Alianza colocó al Mercosur como el espacio prioritario desde el cual la Argentina se insertaría en el resto del mundo. Y ese Mercosur continuaría siendo concebido desde una visión esencialmente economicista. Es decir, que si bien se planteaba que el mismo debía ser fortalecido, profundizado y ampliado, el objetivo central de ese relanzamiento pasaba por concretar la unión aduanera y remover aquellas distorsiones que atentaban contra dicho objetivo. Asimismo, a partir del Mercosur se negociarían otros espacios de cooperación comercial, como el Área de Libre Comercio de las Américas y el acuerdo marco interregional con la Unión Europea.

A lo anterior se sumaba que Argentina siguió sosteniendo una estrecha relación con los organismos financieros internacionales. En particular, con el FMI. De hecho, una de las primeras medidas de la administración aliancista fue renovar el acuerdo con el organismo. El objetivo era, según el diagnóstico del gobierno, aumentar la confianza de los mercados, lo cual alentaría un incremento del flujo de capitales y una caída de la tasa de interés (Nemiña, 2014). A medida que la situación económica empeoraba producto de una creciente asfixia fiscal, el Fondo se transformaría en un actor cada vez más importante a la hora de definir los lineamientos económicos del país. A cambio de mantener abiertas las líneas de crédito, Argentina debía implementar una serie de medidas de ajuste destinadas a reducir el déficit fiscal. La reforma del régimen laboral²⁸⁴ y del sistema previsional o un pacto fiscal con las provincias fueron algunas de las exigencias del Fondo. Desde luego, ninguna de las medidas serviría para revertir la crisis económica sino que, más bien, la agravarían.

El retorno de Cavallo al Ministerio de Economía en marzo de 2001 también puede leerse como un indicio del economicismo que tiñó a la política externa. La nominación del economista cordobés respondió a varios factores. Desde luego, el más importante tenía que ver con que las medidas de ajuste de sus predecesores, José Luis Machinea y Ricardo López

²⁸⁴ La Ley de Reforma Laboral –más conocida como “Ley Banelco”- fue el símbolo del intento delarruista por bajar los “costos” laborales, implementando una flexibilización de los derechos laborales. La propuesta –resistida por la oposición y por los sectores más progresistas del gobierno- terminó en un escándalo de corrupción a raíz de denuncias de sobornos a cambio del voto favorable de los senadores y en la renuncia del vicepresidente, Carlos “Chacho” Álvarez.

Murphy, no habían dado resultado. Y la falta de resultados deterioraba cada vez más el apoyo de los organismos internacionales de crédito y las principales potencias. En este contexto, uno de los objetivos de la designación de Cavallo pasaba por “restablecer” la confianza externa de la Argentina. Esto significó que el “padre” de la convertibilidad exigiera, a cambio, una serie de atribuciones especiales que lo convirtieron en un “superministro” con incidencia sobre otras áreas del gobierno; incluida, la política exterior²⁸⁵. En efecto, una de las primeras acciones del nuevo Ministro fue viajar a Washington. Ante inversores, banqueros y miembros del gobierno norteamericano, Cavallo afirmó: “el objetivo de este encuentro es tranquilizar a los inversores estadounidenses y extranjeros y que reencuentren su confianza en nuestro gobierno y nuestra economía” (El Día, 2001).

D. Los condicionantes internos: crisis económica y gobierno débil

Una variable fundamental para entender por qué, pese a las intenciones, el gobierno aliancista mantuvo prácticamente los mismos lineamientos de la política exterior menemista es la agudización de la situación interna del país. Dentro de este marco de crisis, hay tres dimensiones específicas que contribuyen a entender con mayor detalle el marco de continuidades: la debilidad política del gobierno; la creciente incapacidad para generar recursos propios en materia económica –lo cual dio lugar a una necesidad de mayor endeudamiento-; y la designación de Cavallo en marzo de 2001. Puede decirse que estos tres factores son un producto del agravamiento de la crisis y, al mismo tiempo, parte de su explicación.

Respecto del primer aspecto, pese a haber obtenido un triunfo contundente en las elecciones de 1999 –con un margen de 10% de diferencia sobre el candidato peronista- y de tener en la coalición a uno de los, hasta entonces, partidos más importantes del país, el gobierno de De la Rúa terminaría siendo un gobierno débil. Los factores que explican esta flaqueza son tan diversos que ameritarían un trabajo aparte. Aun así se pueden mencionar sucintamente, algunos. Uno de ellos tuvo que ver con las diferencias ideológicas que convivían en el interior de la coalición: delarruístas contra alfonsinistas; progresistas contra

²⁸⁵ Incluso se llegó a barajar la posibilidad de que asumiera la jefatura de gabinete en lugar de la cartera económica.

conservadores; ortodoxos contra heterodoxos; pro latinoamericanos contra pro yanquis fueron algunos de los clivajes que terminaron minando la solidez de una alianza, por demás, endeble. Las sucesivas renunciadas –incluida la del vicepresidente- y los permanentes cambios en el gabinete no tuvieron que ver sólo con una situación interna complicada, sino también con las discrepancias preexistentes entre los miembros de la coalición. A ello hay que agregar, además, que tenía mayoría en la Cámara de Diputados, pero el Senado seguía siendo controlado por el peronismo.

Sumado a lo anterior, la administración aliancista tuvo -desde el punto de vista político- una limitación que resultó determinante para su capacidad de construir legitimidad gubernamental: a diferencia de Alfonsín y Menem, De la Rúa no pudo apelar a una idea refundadora que le proveyera el capital político necesario para atravesar las adversidades iniciales. La dictadura se lo había dado al gobierno radical y la hiperinflación al justicialista. Como sostiene Ricardo Sidicaro, De la Rúa optó por profundizar el modelo de Menem y hacer los cambios que éste no había generado (Sidicaro, 2001). Y en un marco en el que debía primar la continuidad con ajustes, el margen para que la sociedad aceptase una situación “temporal” de crisis era mucho más acotado.

En segundo lugar, la crisis económica y la obstinación con mantener un modelo económico dependiente del financiamiento externo terminaron condicionando las posibilidades de torcer los lineamientos de la política exterior. Siguiendo a Pucciarelli & Castellani (2014), el período de crisis se puede dividir en cuatro etapas: la primera –que va de diciembre de 1999 a diciembre de 2000- se caracterizó por una aguda crisis fiscal²⁸⁶. La segunda etapa comenzó en enero de 2001 y culminó en julio de ese mismo año. En este plazo, la crisis fiscal devino en crisis financiera, producto de la inviabilidad de las medidas económicas del gobierno y de un “golpe de mercado” que restringió las posibilidades de endeudamiento²⁸⁷. La tercera fase –que va desde julio a noviembre de 2001- implicó el paso a una crisis de

²⁸⁶ En este marco, el gobierno supeditó el acceso al financiamiento externo a cambio de una serie de reformas estructurales y una profundización del ajuste fiscal. Los puntos más sobresalientes de ese año fueron la controvertida sanción de la ley de reforma laboral –que devino en la renuncia del vicepresidente- y el salvataje financiero por parte del FMI, conocido como “blindaje”.

²⁸⁷ En un principio, Cavallo intentó, sin éxito, implementar un paquete de medidas económicas heterodoxas. Tras recibir una señal negativa de los “mercados”, el ministro retomó la senda de la ortodoxia que devino en un nuevo rescate financiero –conocido como “Megacanje”-.

hegemonía del modelo de acumulación. Para entonces, el gobierno ya había perdido el apoyo de Estados Unidos y los organismos financieros de crédito. La cuarta y última etapa – que se inicia en noviembre de 2001 y culmina en enero de 2002- significó el estallido de una crisis orgánica y una disolución del poder político institucional. Mientras la calle clamaba “que se vayan todos”, De la Rúa declara el estado de sitio y, tras una represión brutal, renuncia a su cargo el 20 de diciembre de 2001. En los once días posteriores, el país tuvo cuatro presidentes, hasta que en enero asume como presidente interino el peronista Eduardo Duhalde. A partir de allí comenzaría una mutación en el modelo de desarrollo hacia parámetros que podrían denominarse como “neodesarrollistas” (Bresser-Pereira, 2007; Félix, 2012); y la adopción de una política exterior de mayores contrapuntos con Estados Unidos y una mayor cercanía con Brasil.

A lo largo de cada una de estas cuatro etapas, el gobierno aliancista apeló incesantemente al auxilio y rescate de los actores económicos internacionales y las potencias occidentales. Especialmente, de Estados Unidos. A cambio de ello, el gobierno de De la Rúa debía implementar medidas de ajuste y reducción de derechos que, desde luego, no dieron resultado. Esta necesidad imperiosa de lograr un sostenido financiamiento externo implicó que el gobierno delegara muchas de las decisiones en la tecnocracia económica, en los agentes del “mercado” y en los organismos multilaterales de crédito, perdiendo progresivamente la capacidad de diseñar e implementar las políticas estatales de manera autónoma. Entre ellas, la política externa.

En tercer factor determinante para entender los condicionamientos internos que pesaron sobre la política exterior de la Alianza fue la llegada de Cavallo a la cartera económica, en marzo de 2001. Como se dijo más arriba, el retorno del “padre de la convertibilidad” se debió a varios factores entrelazados: una economía en caída libre, medidas que no funcionaban, pérdida creciente de la iniciativa política por parte del gobierno y una desconfianza cada vez mayor de los actores internacionales. En este sentido, la impronta personal del nuevo ministro y las atribuciones especiales que le fueron delegadas fueron suficientes para abrir un frente interno en la diplomacia argentina. Mucho más cercano a profundizar el vínculo con Estados Unidos, a negociar el ALCA por fuera del Mercosur y a privilegiar a los sectores financieros por sobre los productivos, Cavallo se enfrentó con

Rodríguez Giavarini, quien, como ya se dijo, prefería a Brasil y al Mercosur. Esta disputa afectó, indefectiblemente, la política exterior. Especialmente, en lo que atañe a las relaciones con Brasil, quien, a poco de asumir el nuevo Ministro, abandonó toda expectativa de que se cumplieran los cambios avizorados durante los primeros meses de gestión. El Embajador brasileño en Buenos Aires entre 1999 y 2001, Sebastião do Rego Barros, así lo expresaba en su informe de gestión:

Rodríguez Giavarini [...] resultó ser un claro defensor de la importancia de la relación estratégica con Brasil [...] En términos de prioridades, puede decirse que la política exterior de la Argentina dio algunas señales en el primer año de gestión [...] No obstante, el segundo año de gobierno determinaría una revisión de prioridades: la relación con Washington, claramente, continuó siendo uno de los principales puntos de atención del gobierno. En particular, desde la asunción del Ministro Cavallo, quien defendía una alianza preferencial con Estados Unidos (Embaixada do Brasil em Buenos Aires, 2001).

En definitiva, la situación interna actuó como un fuerte condicionamiento del rumbo externo de la gestión aliancista. El modelo económico seguía siendo profundamente dependiente del crédito externo, lo cual llevó a que el gobierno optase por mantener una relación privilegiada con Estados Unidos para seguir mostrándose como un actor confiable y mantener el flujo de endeudamiento. Como parte del mismo abordaje, aunque partiendo desde el Mercosur, la administración argentina sostenía -al contrario de la posición brasileña- la necesidad de acelerar los plazos para poner en marcha el área de libre comercio hemisférica. Esto, indudablemente, impactó en la relación con Brasilia ya que, contrariamente a lo anunciado, el Mercosur no parecía ser el punto central de la política de integración argentina, sino más bien un engranaje intermedio.

Asimismo, por el lado brasileño también se produjeron movimientos que alimentaron la desconfianza de la Argentina sobre los alcances de la integración. Hacia fines de la década, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso dio un nuevo impulso al viejo anhelo brasileño de encuadrar la integración regional en el ámbito sudamericano, más que en el conosureño o latinoamericano. Con esta idea en mente, el mandatario convocó a una Cumbre Sudamericana de Presidentes, a realizarse entre los días 31 de agosto y 1 de septiembre de

2000. Básicamente, la agenda propuesta para la reunión se centraba en cuestiones comerciales y de infraestructura, pero tenía un fuerte contenido político²⁸⁸.

La iniciativa de “sudamericanizar” la integración causó, desde el comienzo, una desconfianza en la Argentina. Si el encuentro era, como algunos planteaban, una estrategia para generar un contrapeso al ALCA, quedaba claro que el gobierno aliancista no tenía ninguna intención de apoyar algo de ese estilo (Comini, 2016). De igual forma, la propuesta era percibida por la dirigencia argentina como un proyecto orientado a consolidar el liderazgo brasileño en la región, en detrimento del Mercosur y el ALCA, las prioridades del gobierno argentino. En tercer lugar, el concepto de América del Sur no cuajaba demasiado con la supuesta identidad regional del país austral, más próximo a la noción de América Latina²⁸⁹.

Se generaba, entonces, un círculo vicioso: a medida que Argentina ratificaba su estrecha relación con Estados Unidos, Brasilia aumentaba su desconfianza hacia Buenos Aires. Y en tanto Brasil buscaba resignificar la integración en el espectro sudamericano, Argentina se acercaba más a los Estados Unidos.

Todo este clima de desconfianzas se vería agravado, además, por la existencia de un gobierno débil, atravesado por disputas internas y un clima creciente de malestar social. En definitiva, a diferencia de la administración Menem –quien llegó al cargo prometiendo una continuidad de la política de autonomía de Alfonsín y cambió a poco de asumir- el gobierno de De la Rúa llegó con una promesa de cambio, pero mantuvo el estado general de cosas.

²⁸⁸ Los países sudamericanos acordaron que antes de enero de 2002 establecerían “una zona de libre comercio”. En la Cumbre se aprobaría también la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Un ambicioso plan de obras de infraestructura física a realizarse en el plazo de diez años.

²⁸⁹ El propio Rodríguez Giavarini se encargaría de aclarar que la confluencia entre los países del Mercosur y los de la Comunidad Andina no debía interpretarse como “un intento de crear un bloque sudamericano, sino que debe considerarse como un eslabón hacia el objetivo histórico de consolidación de la integración latinoamericana, que es la concepción sostenida por nuestro país” (Rodríguez Giavarini, 2000b).

3. La intimidad de la política de seguridad

En el área de la defensa, la gestión aliancista, mantuvo –en líneas generales- los mismos pilares de la política del gobierno menemista: se siguió apostando a las operaciones de mantenimiento de la paz y a la utilización de las Fuerzas Armadas como instrumento que coadyuve a los objetivos generales de la política exterior (Diamint, 2014: 253).

En este sentido, la política de seguridad internacional siguió guiándose por la búsqueda de un perfil no conflictivo y por la estrecha relación con las potencias occidentales. Con el Reino Unido, por caso, si bien De la Rúa intentó inicialmente volver a poner en la mesa de discusión el tema de la soberanía (Clarín, 2000a), lo cierto es que, como cuenta el ex ministro López Murphy en una entrevista para esta tesis, la idea del “paraguas” continuó vigente a la hora de pensar en los marcos de cooperación con Londres (López Murphy, 2017) . De hecho, a poco de asumir el nuevo gobierno se produjo una visita –luego de varios años- del Ministro de Defensa británico, Geoffrey Hoon. En este marco se acordó reanudar los ejercicios militares en el Atlántico Sur, en tareas de búsqueda y rescate entre las Armadas de ambos países (Clarín, 2000b). Al igual que en la gestión de Menem, en este caso tampoco estuvieron ausentes los objetivos económicos del acercamiento: Juan Pablo Baylac, vocero presidencial, subrayaría un tiempo después que Argentina confiaba en un aumento de las inversiones británicas y en un apoyo explícito al plan de ajuste económico (El País, 2001).

En el caso de Estados Unidos, al igual que sucedió con la política exterior en general, en un principio pareció que el nuevo gobierno buscaría revisar la relación especial. A poco de asumir, De la Rúa expresó que Argentina respaldaba el proceso de pacificación en Colombia, pero que no estaba dispuesto a sumarse al recientemente lanzado plan de lucha contra el narcotráfico financiado por Estados Unidos, conocido como “Plan Colombia” (Clarín, 2000c).

No obstante, al poco tiempo las declamaciones comenzaron a perder peso y la Alianza siguió cultivando la relación heredada del gobierno menemista. Las reuniones periódicas del Grupo de Defensa Bilateral se mantuvieron con la misma intensidad. Lo mismo sucedió con los ejercicios bilaterales. Incluso, aquellos que implicaban inmunidad diplomática para las tropas norteamericanas que desembarcaban en territorio argentino se incrementaron.

En este sentido, los ejercicios multinacionales “Cabañas 2000” y “Cabañas 2001” se volvieron un símbolo de la cooperación bilateral en materia de defensa por aquellos años²⁹⁰.

Sumado a lo anterior, en octubre de 2000, los Ministros de Defensa ratificaron un tratado de intercambio de información rubricado en 1998. Lo particular del acuerdo es que implicaba un compromiso de la Casa Rosada de no transmitir a terceros países -entre ellos, Brasil y los socios del Mercosur- determinado tipo de información militar. Según expresaba tras la firma del acuerdo el Secretario de Defensa estadounidense, William Cohen: “la inclusión de la cláusula de confidencialidad se debe al estrechamiento de las relaciones de Estados Unidos con la Argentina. Refleja que tenemos una relación cada vez más íntima” (Clarín, 2000d).

Los atentados a las torres gemelas en septiembre de 2001 significaron una prueba de fuego para el compromiso de la administración aliancista con la potencia hegemónica. Para entonces, el gobierno de De la Rúa languidecía en lo profundo de la crisis y el apoyo norteamericano se volvía cada vez más importante para oxigenar el estrangulamiento fiscal. La llegada del republicano George W. Bush en el año 2000 había despertado ciertas dudas en el gobierno nacional. Conforme al elenco gubernamental, se perfilaba una administración más reacia al multilateralismo que la de Clinton. No obstante, la incertidumbre pareció disiparse una vez que Washington apoyó a la Argentina para obtener, a comienzos del año 2001, el “blindaje” por 40 mil millones de dólares (Bernal-Meza, 2002). Sumado a ello, un mes antes de los atentados surgió la versión de que Estados Unidos estaría negociando emplazar bases militares en las provincias de Salta y Chubut, con el objeto de instalar un escudo antimisiles (Bilbao, 2001; La Capital, 2001; Morales Solá, 2001). La moneda de cambio sería, justamente, un mejor acceso a los créditos externos. En efecto, unas semanas antes de que se conociera la versión, el gobierno norteamericano le concedía a la Argentina un préstamo por 8 mil millones de dólares.

²⁹⁰ El ejercicio “Cabañas 2000” tuvo lugar en septiembre del año 2000, en la provincia de Córdoba. El “Cabañas 2001”, por su parte, se realizó al año siguiente en la provincia de Salta. Ambos, financiados por el Comando Sur norteamericano, contaron con la participación de los ejércitos de Bolivia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Paraguay, Perú, Uruguay y Argentina.

Una vez sucedidos los atentados, el gobierno delarruista buscó dar señales claras del posicionamiento argentino, que rememoraban las sobreactuaciones de la época menemista. A los pocos días del ataque, el presidente argentino sostuvo en el marco de una misa en memoria de las víctimas: “Le damos nuestro absoluto apoyo y acompañamos las luchas contra el terrorismo que sean necesarias”. El jefe de Gabinete, Chrystian Colombo, se expresaba con tono de deuda: “Estados Unidos nos acaba de ayudar muchísimo con el tema del último acuerdo con el FMI [...] También en el tema de la sustentabilidad de nuestra economía y de la integración comercial hemisférica. Está muy clara nuestra posición en el mundo [...] todo esto compartido y alineado con Washington” (La Nación, 2001c). El canciller Rodríguez Giavarini, por su parte, agregó: “Estamos claramente predispuestos a colaborar en cualquier acción en contra del terrorismo internacional. Estamos teniendo una actitud pro-activa en el sentido de no permanecer viendo qué sucede sino siendo protagonistas”. “No vamos a ser neutrales”, señalaría el vocero gubernamental, Juan Pablo Baylac. Y desde la cartera castrense se anunciaba que “estamos preparados” ante el eventual requerimiento para enviar tropas a Afganistán (Página 12, 2001c).

En este marco, Argentina instaría a los países de la región a adoptar una acción coordinada frente al terrorismo internacional. Especialmente, entre los países del Mercosur. Una vez que Brasil convocó a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados de la OEA para invocar el TIAR, Argentina apoyó inmediatamente la misiva. De hecho, el gobierno de De La Rúa no sólo adhirió a la iniciativa, sino que Rodríguez Giavarini llegó a afirmar que no se descartaba un eventual envío de tropas argentinas a una zona de conflicto (Clarín, 2001b). Sumado a ello, el Palacio San Martín convocó a una reunión extraordinaria del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).

4. La política de seguridad regional: entre Brasil y las nuevas amenazas

En materia de seguridad regional, la política del gobierno de la Alianza estuvo caracterizada por una mayoría de puntos de continuidad. Incluso, en algunos casos se produjo una profundización del rumbo trazado por la gestión anterior. En este marco, los procesos más significativos tuvieron que ver con un impulso a la relación bilateral argentino-brasileña,

con una mayor permeabilidad para incorporar a las nuevas amenazas en la agenda regional de seguridad y con nuevos intentos por articular un sistema de defensa en el Mercosur.

A. Amigos pero no tanto, segunda parte

Como vimos en el capítulo anterior, el vínculo en materia de defensa con Brasil había resultado una ardua tarea para el gobierno de Menem. Si bien el proceso de integración económica y cooperación nuclear iniciado en los ochenta tuvo sus frutos en la década siguiente, lo cierto es que las diferencias en la relación de cada país con Estados Unidos y en las visiones de la seguridad regional pusieron un límite a la profundización del vínculo. Sin embargo, durante los primeros tiempos de la gestión aliancista predominó, tanto en Argentina como en Brasil, una voluntad de revitalizar la cooperación en temas de defensa.

En la construcción de esta renovada relación mucho tuvieron que ver tres cuestiones: por un lado, la intención argentina de relanzar el Mercosur y estrechar los lazos con Brasilia, lo cual fue bien recibido en el país verde *amarelo*. Por otro, las dificultades de la agenda económica generaron mayores incentivos en ambos países para reorientar sus esfuerzos hacia otras áreas. Finalmente, un tercer aspecto fue la creación del Ministerio de Defensa brasileño, en 1999. Sin duda, la existencia de una cartera militar en ambos países otorgó un marco institucional mucho más propicio para alcanzar acuerdos a nivel político.

El primer avance significativo se dio a las pocas semanas del triunfo de De la Rúa. El presidente electo viajó a Brasilia para reunirse con Fernando Henrique Cardoso. Tras el encuentro, De la Rúa contó que habían hablado de cuestiones relativas a la defensa conjunta. Específicamente, a la posibilidad de crear un estado mayor del Atlántico Sur (Clarín, 1999c). En marzo de 2000, el ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, realizó una visita oficial a Brasil. Como resultado del cónclave, los ministros “concordaron que el tratamiento de los temas defensa, en su dimensión estratégica militar, debía acompañar el proceso de integración regional”. Asimismo, se acordó la creación del Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD) y la necesidad de coordinar posiciones en la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y en la próxima Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, a realizarse en Manaus en octubre de ese año (Embaixada do Brasil em Buenos Aires, 2001).

El clima de efervescencia se repetiría un mes más tarde, cuando los Ministros de Economía, Exteriores y Defensa se encontraron en Buenos Aires. Entre otras cosas, los ministros subrayaron la importancia que tenía el tratamiento de los temas de defensa y en ese sentido acordaron reactivar el Mecanismo de Consulta y Coordinación en materia de Defensa y Seguridad -conocido como “Mecanismo de Itaipava”-, inactivo desde 1997 (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 2000a). Como parte del renovado impulso, en octubre del año 2000 se concretaría la primera reunión del Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico, en el cual autoridades de las Cancillerías y los Ministerios de Defensa debatieron cuestiones de la agenda bilateral y regional²⁹¹.

Ahora bien, más allá de los avances, el vínculo tampoco estuvo exento de rispideces. Especialmente, a partir del año 2001. En un marco general de crisis en Argentina y de dificultades para avanzar en la coordinación macroeconómica, Brasil percibía que la actitud argentina de otorgarle un vínculo privilegiado a Estados Unidos no había cambiado. Asimismo, la revelación de que Buenos Aires aparentemente seguía manteniendo hipótesis de conflicto con Brasilia también impactaría negativamente en la relación bilateral. En efecto, en julio del año 2000 un diario alemán revelaba que había tenido acceso a una serie de documentos de la Secretaría de Inteligencia en los que, entre otras cosas, se espiaba a Brasil “como si fuera un enemigo”. Sumado a ello, el informe también revelaba que en la Triple Frontera, la CIA y la inteligencia argentina trabajan orgánicamente ligados (Página 12, 2000b).

Sumado a ello, en 2001 el Grupo de Estrategia Nacional (GRUTEN) elaboró una nueva versión de la Apreciación y Resolución Estratégica Nacional para el mediano y largo (ARENAC). Entre otras cosas, el informe reflejaba que las desconfianzas aun perduraban entre los dos grandes de Sudamérica. En este sentido, si bien no se señalaba la posibilidad de un conflicto bélico con Brasil, se enumeraba al liderazgo unilateral de ese país como un factor de inestabilidad y se señalaba la posibilidad de que produjeran “fricciones” en el Atlántico Sur. Para contrapesar estos escenarios, el informe sugería, por un lado, “fortalecer

²⁹¹ Específicamente, se trataron cuestiones vinculadas a operaciones de paz, la situación en Colombia, Paraguay y Perú. También se conversó sobre la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas que se iba a realizar unas semanas más tarde y se trataron asuntos de cooperación científica y tecnológica (Ministério das Relações Exteriores, 2001).

el proceso de integración para acrecentar el poder de negociación de la región a nivel mundial”. Y, al mismo tiempo, “procurar la inserción de la Argentina en el marco mundial con especial atención a los Estados Unidos y la Unión Europea” (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 2001a)²⁹².

En definitiva, tanto los documentos de la Secretaría de Inteligencia como el elaborado por el GRUTEN revelaban que, al igual que en la gestión menemista, se proclamaba –a nivel político- la existencia de una “alianza estratégica” y la ausencia de hipótesis de conflicto, pero en los planeamientos subterráneos de la defensa no parecían verse reflejados.

Asimismo, el proceso de “sudamericanización” de la integración (re) impulsado por Cardoso generó una reacción defensiva en la Argentina, que también terminaría impactando negativamente en las expectativas de seguir profundizando la cooperación en áreas no económicas. La defensa, entre ellas.

B. El auge de las nuevas amenazas

Una de las tendencias arrastradas de la etapa menemista que se profundizó durante el gobierno de la Alianza fue el protagonismo que adquirieron las nuevas amenazas en la agenda de seguridad. En esto tuvieron que ver, desde luego, factores externos e internos. Dentro de los primeros, podemos mencionar lo dicho más arriba: las dificultades para consensuar un nuevo concepto de seguridad hemisférica, las renovadas presiones norteamericanas, el inicio del Plan Colombia y los atentados a las torres gemelas.

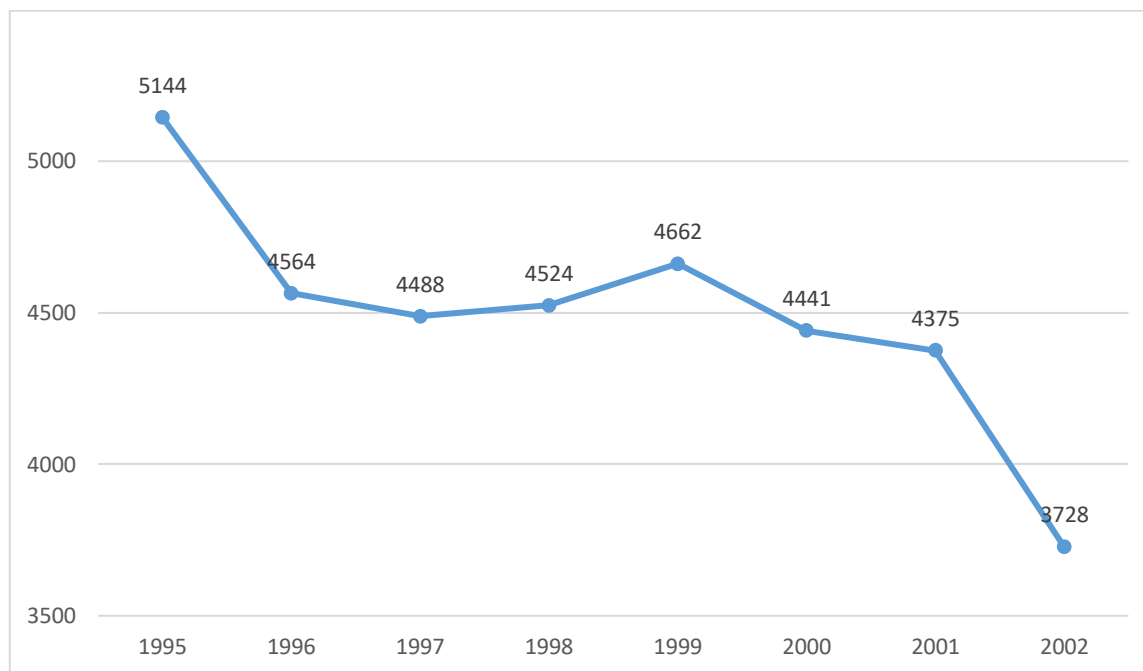
En el plano doméstico, el gobierno de Menem también había hecho lo suyo por instalar estas problemáticas. Como se explicó en capítulos anteriores, durante esta etapa hubo una gran cantidad de manifestaciones y “sobreactuaciones” proclives a involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior. Especialmente, en la lucha contra el narcotráfico. E, incluso, hubo también intentos por trasladar estas temáticas al proceso de integración mercosureño: ya sea planteando la necesidad de un accionar en la Triple Frontera contra las supuestas células terroristas que operaban allí; o elaborando un proyecto de sistema de

²⁹² El documento también mencionaba como una debilidad de la Argentina la situación de “desbalance regional” de las Fuerzas Armadas nacionales “por falta de recursos” y establecía la posibilidad de un conflicto territorial con Chile.

seguridad común del Mercosur para prevenir “procesos de desestabilización social, cultural y/o política en los estados parte”, originados por factores como el “indigenismo, el factor campesino, la subversión, el terrorismo o el narcotráfico” (Clarín, 1997b).

Lo cierto es que todas estas tendencias se incrementaron durante el gobierno de la Alianza. En este sentido, Rut Diamint explica que a finales del gobierno de Menem los militares estaban desconcertados: habían admitido, en cierta medida, su responsabilidad en el terrorismo de Estado. Habían demostrado su profesionalidad y disposición para contribuir a la política exterior mediante las operaciones de paz y se habían subordinado a las autoridades civiles a la hora de rediseñar la política militar y aceptar los recortes presupuestarios. No obstante ello, no habían logrado eliminar el rechazo de la sociedad y tampoco lograban conformarse con los roles asignados en el nuevo marco democrático (Diamint, 2014: 245). La llegada de la Alianza renovó las ilusiones de, aunque sea, lograr mayores recursos para “modernizar” las capacidades del instrumento militar. Ya en la Ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas sancionada en 1998 –que contó con el apoyo de la bancada aliancista- se había establecido un aumento presupuestario escalonado para el sector de la defensa. Sumado a ello, el documento “Revisión de la Defensa 2001” –una especie de libro blanco elaborado por el gobierno de De la Rúa que plasmaba los lineamientos de la política de defensa- prometía, aun dentro de un escenario de restricciones económicas, “reorientar recursos hacia los aspectos operativos del brazo armado de la Nación” (República Argentina, 2001). No obstante, ni el gobierno justicialista ni el aliancista se dispusieron a cumplir con el aumento de presupuesto prometido.

Gráfico Nº 8. Gastos de defensa de Argentina (1995-2002), en millones de dólares a precios constantes de 2015



Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI)

Este cuadro llevó a que los militares se convencieran de que haber aceptado los recortes y haberse mantenido ajenos a los temas de seguridad interior no había dado los réditos suficientes: el descrédito frente a la sociedad seguía vigente, el presupuesto militar se mantenía a la baja y, en el plano externo, veían como Estados Unidos inyectaba recursos, capacitación y medios en aquellos países que hacían del narcotráfico una amenaza militar. En este marco, los uniformados argentinos comenzaron a replantearse las misiones asignadas por el “consenso básico”. Como explica Canelo (2014) esta “revisión” se basó en tres ejes: su rol frente al incremento de la protesta social –es decir, como eventuales garantes del orden-, su rol frente a las amenazas no tradicionales y, en tercer lugar, su relación con los crímenes cometidos durante la última dictadura militar y la necesidad de una “definitiva reconciliación”²⁹³. En algunos casos, además, dichos roles se entremezclaban entre sí. Por caso, en febrero de 2001 se conocía que el Estado Mayor Conjunto, a cargo del

²⁹³ Este último punto recrudesció luego de que el juez federal Gabriel Cavallo declarara, en marzo de 2001, la inconstitucionalidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Lo cual abrió la puerta para un enjuiciamiento masivo a los militares partícipes del terrorismo de Estado.

Gral. Juan Carlos Mugnolo, había ordenado elaborar informes sobre las “amenazas a la República Argentina” que surgirían del Plan Colombia. Dicho informe contemplaba el apoyo de la guerrilla colombiana a “grupos violentos” argentinos y analizaba una eventual participación de los militares nacionales en el conflicto colombiano (Página 12, 2001a). Es decir, la lucha contra el narcotráfico era concomitante con el combate a los grupos políticos que utilizaban la violencia.

Pero esta actitud proclive a “policializar” a las Fuerzas Armadas no resultó ser propiedad exclusiva de los uniformados. Por el contrario, muchas de estas iniciativas fueron nutridas o avaladas por el poder político. Ya sea por estar realmente convencido de que había que redefinir las misiones de las fuerzas, por congraciarse con Estados Unidos o por las crecientes dificultades para controlar la protesta social en un clima de aguda crisis económica.

Hay una gran cantidad de indicadores que dan cuenta de este posicionamiento del gobierno argentino respecto de “reformular” las misiones de las Fuerzas Armadas. El propio documento “Revisión de la Defensa 2001” lo establecía de manera explícita:

Actividades tales como la degradación del medio ambiente, el crimen internacional organizado, las amenazas a la institucionalidad democrática en países de la región, el tráfico ilegal de armas, el contrabando, las migraciones clandestinas y el narcoterrorismo constituyen amenazas no tradicionales. De todas ellas, el narcoterrorismo ha demostrado que su poder corruptor puede derivar en una influencia significativa en los gobiernos de los Estados. Su expansión está generando dificultades de compleja resolución [...] En este sentido, no cabría formular barreras artificiales entre los roles tradicionales (la disuasión) de nuestras Fuerzas Armadas y los denominados “nuevos (o revigorizados) roles” (República Argentina, 2001).

Otro claro ejemplo data de marzo de 2000, cuando el Ministro López Murphy destacaba en un discurso frente a miembros de la institución castrense la necesidad de hacer frente a las “nuevas amenazas” que se cernirían sobre la sociedad. Entre ellas la pobreza extrema, la superpoblación y migraciones masivas, el terrorismo internacional, el narcotráfico, el fundamentalismo religioso y las luchas étnicas y raciales”. Frente a ello, el ministro añadió que los militares debían “comprender los cambios de la naturaleza del conflicto” y “la forma integral en que el instrumento militar contribuirá a apoyar la decisión política” (Página 12,

2000a)²⁹⁴. El propio López Murphy va a ratificar esta idea en una entrevista para esta tesis: “yo creía que la irrupción de las amenazas no tradicionales justificaba repensar todo el marco jurídico de la defensa, la inteligencia y la seguridad para hacerlo más flexible” (López Murphy, 2017).

En definitiva, el gobierno de De la Rúa parecía mostrarse todavía más permeable que el de Menem a redefinir las misiones de las Fuerzas Armadas e involucrarlas en la lucha contra las nuevas amenazas. Es cierto que, en gran parte, esto se debió a la exacerbación de determinados factores internos: la crisis económica –con su consecuente aumento de la protesta callejera- y la debilidad del gobierno reposicionaron a los militares como garantes de la autoridad estatal. Sumado a ello, también se dieron factores externos de notable envergadura, como la macrosecuritización del escenario internacional que sobrevino luego del 11 de septiembre de 2001²⁹⁵. Aun así, vale aclarar que, en última instancia, no se avanzó en ninguna modificación sustancial del marco legal que permita una “policación” definitiva de los uniformados. En este sentido, Sergio Eissa (2013: 329) sostiene que la fortaleza del “consenso básico” y la falta de acuerdo entre la dirigencia política y entre los propios militares hizo que terminara prevaleciendo el *status quo*. Luis Tibiletti, por su parte, afirma en una entrevista que, en realidad, fue el peso del terrorismo de Estado de la última dictadura militar lo que siempre impidió que se avanzara en una modificación de las misiones militares (Tibiletti, 2017).

²⁹⁴ Su sucesor en el cargo, Horacio Jaunarena, también tuvo expresiones en el sentido de ampliar las funciones de las Fuerzas Armadas: en agosto de 2001 se conoció que el Ministerio de Defensa tenía un proyecto para fusionar la Armada y la Prefectura en una nueva “Marina Argentina”. El proyecto, analizado por el presidente, entusiasmaba al Ministro de Economía, Domingo Cavallo, y al jefe de gabinete, Chrystian Colombo, por el recorte presupuestario que suponía (Clarín, 2001a; Página 12, 2001b).

²⁹⁵ Los atentados a las torres gemelas dieron un nuevo marco para insistir con la redefinición de las misiones militares. A los pocos días del episodio, el propio De la Rúa sostuvo que las “nuevas amenazas”, en particular, el terrorismo internacional, debían ser consideradas como agresión externa (Eissa, 2013: 383). Asimismo, el 29 de septiembre, Rodríguez Giavarini y Jaunarena conversaron con los jefes militares la posibilidad de establecer un nuevo rol de las Fuerzas Armadas en el campo militar y en el de la inteligencia, dentro del escenario mundial que planteaban los ataques en territorio norteamericano (Clarín, 2001c). Diez días antes de esa reunión, el jefe del Estado Mayor Conjunto declaraba: “Las Fuerzas Armadas están listas para luchar contra terroristas porque el terrorismo es una agresión al Estado. Están preparadas para recibir la orden del poder político para actuar” (La Nación, 2001b). En el año 2002, incluso, se llegaría a evaluar la fusión entre las carteras de Defensa y Seguridad. La propuesta –finalmente rechazada- tuvo la autoría del jefe del ejército, Ricardo Brinzoni, y sería secundada por el todavía Ministro de Defensa, Horacio Jaunarena (Clarín, 2002).

Este auge de las nuevas amenazas se traduciría, además, en una postura más propensa por parte del gobierno argentino para incluir estos temas en los foros hemisféricos y regionales. Como se dijo en el capítulo 3, ya desde la primera edición de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Estados Unidos buscaba instalar al narcotráfico y al terrorismo como asuntos a tratar en dicho cónclave. Y en aquella ocasión, la acción coordinada de algunos países –entre ellos, los del Cono Sur- impidió que estos temas estuvieran en las conversaciones formales de la reunión²⁹⁶. Pero lo cierto es que los intentos norteamericanos no cesaron. Y a medida que se sucedían nuevas cumbres se generaba una mayor masa crítica.

En la segunda edición de la Conferencia de Ministros de Defensa -realizada en 1996 en Bariloche- uno de los temas abordados fue la evolución de las amenazas a la seguridad regional y global, tales como el impacto del crimen y las drogas sobre la seguridad (Vigliero, 2002). La tercera cumbre, celebrada en Cartagena en 1998, incluyó en la declaración una “condena a todas las formas de terrorismo, incluyendo las no tradicionales” y se resaltó la necesidad de “una continua cooperación hemisférica contra tales actos, tomándose en cuenta que ellos representan una seria amenaza a la democracia en el hemisferio” (CMDA, 1998)²⁹⁷. Para la cuarta edición, llevada a cabo en Manaus en el año 2000, ya se volvería más evidente el protagonismo que habían ganado las amenazas no tradicionales. En efecto, uno de los grupos de trabajo tuvo como temática central “El cuadro político-estratégico en el ámbito mundial y regional: Nuevas amenazas y operaciones de paz”. Además, la declaración final incluyó entre sus puntos: que “las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados constituyen un riesgo real para la paz en el hemisferio y en el mundo, por lo que se recomienda el intercambio de información y la cooperación”. Eso sí, se logró interponer la aclaración “de acuerdo con las necesidades y conforme a la legislación de cada país” (CMDA, 2000).

La delegación argentina –encabezada por el Ministro López Murphy- si bien se mostró reacia a incluir al Plan Colombia como parte de la agenda formal, mostró una actitud más

²⁹⁶ Aun así, vale destacar que entre los principios de Williamburg (el equivalente a la declaración de la conferencia) se incluiría un punto en el que se establecía: “Promover una mayor cooperación de defensa para responder a las necesidades de seguridad, incluido el narcoterrorismo” (RESDAL, 1995).

²⁹⁷ Ese mismo año, a propuesta de la Argentina, se acordó el establecimiento dentro de la Organización de los Estados Americanos del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).

complaciente con la postura de Estados Unidos respecto al involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico (Eissa, 2013: 328). En este contexto, Argentina tuvo bajo su responsabilidad la relatoría del grupo de trabajo “Los conceptos de seguridad y defensa”, en el que se advirtió sobre la necesidad de definir ambos conceptos para facilitar su entendimiento doctrinario en el ámbito hemisférico (Vigliero, 2002).

Sumado a lo anterior, en el año 2001, la Secretaría General de la OEA elaboró un “Cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica” para ser completado por los Estados miembros. El objetivo era facilitar los trabajos preparativos para la Conferencia Especial sobre Seguridad²⁹⁸. Ante la pregunta “¿Cuáles son a juicio de su gobierno, los riesgos, amenazas y desafíos que confronta la seguridad en el Hemisferio?”, la Argentina respondió: “En el nuevo contexto hemisférico [...] las amenazas a la seguridad de los Estados no provienen ya de amenazas militares externas sino de nuevos y complejos fenómenos que han sido genéricamente denominados como ‘nuevas amenazas’” (Misión Permanente de la República Argentina ante la OEA, 2001).

Un último punto a destacar que denota el mayor compromiso de la Argentina con las nuevas amenazas a nivel hemisférico tiene que ver con algo mencionado anteriormente: la convocatoria al TIAR tras los atentados de septiembre de 2001. Al respecto, la reactivación del tratado –impulsado por Brasil y secundado por la Argentina y otros países– resultó, cuanto menos, extraña, debido a las críticas que venía sufriendo desde diferentes países²⁹⁹. Ahora bien, en el caso de Brasil, si bien llamaba la atención que hubiera tomado las riendas del asunto, el accionar no se distanciaba demasiado de la posición equidistante que venía

²⁹⁸ La Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA debía ser la instancia en la que quedaría plasmado el nuevo concepto de seguridad hemisférica que se buscaba consensuar desde el Compromiso de Santiago del año 1991. Finalmente, el cónclave se llevó a cabo del 27 al 28 de octubre de 2003 en la ciudad de México. A pesar de los esfuerzos, sin embargo, la declaración final de la Conferencia terminaría reflejando, más bien, que no se había alcanzado ningún consenso. En efecto, si bien se afirmaba que “nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional”, se reiteraba que cada Estado definía las amenazas y la idea de seguridad acorde a sus propios ordenamientos. Argentina, gobernada por Néstor Kirchner desde hacía seis meses, fue uno de los que más insistió en dejar en claro este aspecto.

²⁹⁹ Desde la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1999, el TIAR comenzó a ser objeto de permanentes críticas por parte del gobierno bolivariano. Ecuador también calificaría al TIAR de “inoperante”, mientras que México afirmaba: “instituciones como el TIAR y la JID no responden en la actualidad a los criterios de representatividad y legitimidad en la comunidad hemisférica en su conjunto” (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2000). En efecto, unos meses antes del ataque a las torres gemelas, el país azteca denunció el tratado, ya que, en palabras del entonces presidente Vicente Fox, era un “caso grave de obsolescencia e inutilidad” y “una reliquia de la Guerra Fría” (La Prensa, 2001).

sosteniendo frente a la renovación de los instrumentos interamericanos de seguridad. En este sentido, Sennes et al. (2004) explican que el país verde *amarelo* mantuvo una postura orientada a tamizar las presiones y la influencia de Estados Unidos, remitiendo el problema hacia instancias multilaterales poco efectivas. Es decir, lo que buscaba la diplomacia brasileña era mostrar un compromiso con las preocupaciones norteamericanas, utilizando una “capacidad instalada” que no implicaba mayores compromisos.

La postura argentina, en cambio, sí resultó más comprometida con Estados Unidos que la brasileña. En efecto, el gobierno del presidente De La Rúa no sólo adhirió inmediatamente a la iniciativa, sino que también se mostró proclive a enviar tropas a una zona de conflicto. A diferencia de Brasil, el apoyo explícito de Buenos Aires terminaría siendo contradictorio con las críticas –no demasiado altisonantes, es cierto– que venía sosteniendo el Estado argentino desde la guerra de Malvinas³⁰⁰.

En suma, con la convocatoria al TIAR se revelaban tres cuestiones: que Brasil parecía adoptar una postura más proactiva en los asuntos hemisféricos, aunque sin abandonar sus reparos frente a Washington; que Argentina había dejado de lado las posturas críticas respecto del TIAR; y, por último, que el tema de las nuevas amenazas se había instalado definitivamente en el debate sobre la seguridad hemisférica.

C. El Mercosur de la defensa, *reloaded*

En un contexto de proclamas y acuerdos para relanzar el Mercosur, de intentos por rencauzar la relación bilateral con Brasil y, también, de auge de las nuevas amenazas, el gobierno de la Alianza –al igual que sucedió durante la etapa menemista- también va a insistir con la articulación de un mecanismo regional de defensa para el Mercosur.

Un primer indicador de esta postura se puede hallar en la denominada “Carta a los Argentinos”. Según establecía aquel esbozo de plataforma electoral: “La Alianza propone la creación, en el ámbito del Mercosur, de un Centro Permanente de Evaluación de Conflictos y Amenazas, que permita elaborar un pensamiento estratégico común y avanzar en el

³⁰⁰ Un año antes de los atentados, la diplomacia argentina –conjuntamente con otros países como Costa Rica, Bolivia y Uruguay- había expresado, en el marco de una Reunión Especial de la CSH para tratar enfoques comunes sobre la seguridad internacional, que era necesario “reemplazar el TIAR por un instrumento que cuente con el consenso de todos” (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2000).

entendimiento y confianza recíprocos” (Alianza para el Trabajo la Justicia y la Educación, 1998). El autor de la propuesta, en este caso, fue Horacio Jaunarena, quien luego sería Ministro de Defensa.

Tras el triunfo de la Alianza, la idea volvería a sobrevolar las conversaciones con los países de la región. En el marco de su primera reunión a solas con Fernando Henrique Cardoso, en noviembre de 1999, el presidente argentino planteó como tema de conversación la creación de un estado mayor del Atlántico Sur (Clarín, 1999c). Asimismo, en julio del año siguiente, De la Rúa planteó en la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas que pensaba proponerle a Brasil la conformación de un Estado Mayor Conjunto del Mercosur (La Nación, 2000c). La noticia no parecía ser demasiado sorprendente, si se tiene en cuenta que por esas mismas fechas el Ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, planteaba, en el marco del ejercicio virtual combinado con Uruguay “CEIBO 2000”, la idea de crear un “Estado Mayor combinado de las Fuerzas Armadas del Mercosur”. Sumado a lo anterior, el mencionado documento “Revisión de la Defensa 2001” también establecía la intención de avanzar en el “desarrollo de un Sistema de Defensa en el marco del Mercosur” (República Argentina, 2001).

Ya con Jaunarena al frente de la cartera castrense, el nuevo Ministro retomaría, a mediados de 2001, la idea de articular un organismo de defensa entre los países del Mercosur. En este caso, sería una especie de “oficina de análisis y reflexión estratégica a nivel regional” (La Nación, 2001d)³⁰¹. Según afirma el ex Ministro en una entrevista realizada por el autor: “para avanzar en una mayor interrelación entre los sistemas de defensa, era necesario tener una visión estratégica común”. A ello, agregaba que si bien la idea era que existiera una instancia permanente –con sede en Montevideo–, la oficina “debía tener una burocracia mínima” y que no era indispensable que formara parte de la estructura institucional del Mercosur. “Podía ser algo parecido a la Junta Interamericana de Defensa, antes de depender de la OEA”³⁰².

³⁰¹ Un tiempo antes, en 1999, Jaunarena mencionaría una propuesta similar en el marco de un seminario realizado en Río de Janeiro. Pero en aquella ocasión sería bajo el título de “Alianza Defensiva del Cono Sur” (Jaunarena, 1999)

³⁰² En 2006 se reformó el estatuto de la JID y pasó a ser parte orgánica del organismo continental.

Cuando López Murphy propuso la idea del Estado Mayor combinado de las Fuerzas Armadas del Mercosur, el Ministro de Defensa de Uruguay, Luis Brezzo, expresó su desaprobación: “Uruguay siempre rechazó la idea de creación de una fuerza multilateral en el ámbito del bloque regional” (La Red 21, 2000, 2008). De igual forma, Jaunarena cuenta que su propuesta de establecer una oficina de reflexión estratégica del Mercosur tampoco tuvo el consenso de los socios del bloque: Paraguay y Brasil, especialmente, se mostraron reticentes. Uruguay, en este caso, pareció más entusiasmado, fundamentalmente porque la propuesta incluía que la sede se estableciera en la capital oriental (Jaunarena, 2016).

Ahora bien, habiendo aclarado las distintas iniciativas del gobierno aliancista para conformar un sistema de defensa subregional, queda responder (o, más bien, entender) cuáles fueron los motivos, la naturaleza y los objetivos que estuvieron detrás de ese eventual mecanismo.

En primer lugar, puede inferirse que los proyectos fueron esbozados concibiendo a los espacios hemisférico y subregional como ámbitos complementarios. En efecto, el documento “Revisión de la Defensa 2001” afirmaba: “La integración en materia de Defensa con los restantes países de la región [...] le permitirá a la República Argentina participar en una forma más eficaz en el ámbito del Sistema interamericano de defensa y en la tarea de la defensa común del continente” (República Argentina, 2001). Es decir, la intención de conformar una arquitectura de defensa en el ámbito del Mercosur sería pensada, al igual que en la etapa anterior, en conexión con el sistema interamericano.

El mismo documento también daba a entender que el mecanismo de defensa mercosureño se inspiraba en el modelo de seguridad cooperativa:

El futuro esquema debería responder a las doctrinas de seguridad defensiva elaboradas en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. Es decir, que la actitud estratégica que se adopte, la postura militar consiguiente y la dimensión, composición y despliegue de las Fuerzas Armadas, tendrán características defensivas, evitándose la adopción de actitudes o el desarrollo de fuerzas que puedan objetivamente ser consideradas como amenaza por otros países (República Argentina, 2001).

En un mismo sentido, Jaunarena aclara que, en un principio, no había pensado que la oficina de reflexión estratégica actuara como un sistema de seguridad colectiva. Aunque no descartaba que pudiera adquirir ese carácter “en una fase más avanzada” (Jaunarena,

2016). Vinculado con el objetivo de disminuir las percepciones de amenaza entre los países de la región, se podría deducir que, para el gobierno de la Alianza, institucionalizar la cooperación en defensa dentro del Mercosur tenía también un objetivo económico: favorecería el equilibrio regional con los demás países del bloque, generando menos incentivos para aumentar el gasto militar. Todo ello, desde luego, coadyuvaría a paliar las cuentas públicas en un escenario de ajuste y restricciones en el financiamiento externo³⁰³.

Ahora bien, a diferencia del menemismo, “civilizar” a los militares no aparecía como una de las motivaciones para articular una instancia regional de defensa. En esto tuvieron que ver dos cuestiones, íntimamente relacionadas: en primer lugar, la Alianza llegaba al gobierno con unas Fuerzas Armadas relativamente subordinadas al poder civil. A ello se sumaba que la potencial autonomía castrense no representaba un problema considerable para la nueva gestión.

Un tercer aspecto que vale la pena aclarar es si el mecanismo de seguridad regional que proponía la Argentina para el Mercosur se circunscribía al campo de la defensa entendida en términos acotados, o bien, contemplaba también el tratamiento de problemáticas no tradicionales. Además de las posturas favorables a “policializar” a las Fuerzas Armadas por parte del gobierno; y de la actitud en los foros hemisféricos antes mencionados, hay algunos indicios que permiten concluir que la gestión aliancista vislumbraba que dicho sistema subregional incluyera el tratamiento de temas como el narcotráfico o el terrorismo. El viceministro de defensa, Ángel Tello, pareciera dar sentido a esta presunción cuando, en el marco de una reunión del COMPERSEG con Chile, expresaba:

Hay que procurar atenuar el impacto negativo que ciertas situaciones pueden tener sobre nosotros. Por eso es auspiciosa esta reunión [...] Puede existir un derrame del Plan Colombia [...] Todo esto tiene que ver con las nuevas amenazas. Resolvimos los conflictos clásicos entre ambos países. Ahora debemos pensar en común sobre las nuevas amenazas y sus remedios en conjunto (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 2000b).

³⁰³ El documento Revisión de la Defensa 2001 establecía: “La integración regional en el campo de la Defensa [...] implicará una mayor eficacia en el Gasto de Defensa de todos los países de la región”. Y “deberá influir en la dimensión, composición y despliegue de los instrumentos militares de los países pertenecientes a la región” (República Argentina, 2001).

Un año después, el propio Tello le manifestaba al asesor del Secretario Asistente para Asuntos de Política Militar del Departamento de Defensa norteamericano, Lincoln Blommfield:

[En el Ministerio de Defensa] se analizan las nuevas amenazas y se pone de manifiesto que combatir estos desafíos tiene que ser esencial para los países [...] y que queremos trabajar este tema en conjunto con la región. Por esto resaltamos el concepto de interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 2001b).

Sumado a lo anterior, en abril de 2016, la prensa daba a conocer un cruce de opiniones entre el Ministro López Murphy y los miembros de la Comisión de Defensa del Senado, quienes le pidieron cuentas por el anunciado establecimiento de un Estado Mayor del Mercosur para el combate contra narcotráfico, terrorismo y contrabando (Página 12, 2000a). Es decir, para el ex jefe de la cartera castrense, aquel Estado Mayor combinado de las Fuerzas Armadas del Mercosur que había planteado en el año 2000 podía incluir el tratamiento de las nuevas amenazas. En un mismo sentido, Jaunarena expresaba tras la caída de las torres gemelas: la oficina regional de reflexión estratégica “cobra ahora mayor relevancia frente a la realidad del terrorismo” (La Nación, 2001d). Vale agregar, además, la forma en que el ex Ministro de Defensa definió la relación entre defensa nacional y seguridad interior al ser entrevistado para esta tesis: “Si vos te ponés a leer el mundo, la división tajante entre seguridad y defensa existe nada más que en una concepción que atrasa treinta años” (Jaunarena, 2016).

En resumen, a partir de lo anterior puede afirmarse: 1) que el gobierno de la Alianza mantenía una postura favorable a articular un sistema de defensa subregional; 2) que dicho mecanismo era pensado como complementario del sistema interamericano de seguridad; 3) que las distintas propuestas no encontraron eco en los países del bloque conosureño; 4) que la eventual institucionalización de la cooperación en defensa tenía como objetivo aumentar la interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas y profundizar las medidas de fomento de la confianza. Pero, además, existía un objetivo económico: generar confianza externa y contribuir a la racionalización del gasto público; y 5) que no se descartaba que la conformación del mecanismo regional incluyera, también, coordinar políticas para luchar contra las nuevas amenazas.

Cuadro Nº 9. Propuestas para articular un mecanismo subregional de defensa (1998-2001)

| Año | Nombre | País/actor que lo impulsa | Modelo de cooperación | Órgano permanente | Región u organismo que abarca | Ámbito de enunciación/discusión de la propuesta |
|------|--|-----------------------------------|---|--------------------|-------------------------------|---|
| 1998 | Centro Permanente de Evaluación de Conflictos y Amenazas | Argentina (Alianza) | Seguridad cooperativa | Sí | Mercosur | Carta a los argentinos |
| 1999 | Estado Mayor del Atlántico Sur | Argentina | s/d | s/d | Atlántico Sur | Bilateral De la Rúa-Cardoso |
| 2000 | Estado Mayor Conjunto del Mercosur | Argentina (presidencia) | s/d | s/d | Mercosur | Cena de Camaradería de las FFAA |
| 2000 | Estado Mayor Combinado de las FFAA del Mercosur | Argentina (Ministerio de Defensa) | ¿Seguridad integrativa? | s/d | Mercosur | Ejercicio conjunto con Uruguay |
| 2000 | Sistema de Defensa en el marco del Mercosur | Argentina (Ministerio de Defensa) | Seguridad cooperativa | s/d | Mercosur | "Revisión de la defensa 2001" |
| 2001 | Oficina de análisis y reflexión estratégica a nivel regional | Argentina (Ministerio de Defensa) | Seguridad cooperativa/seguridad integrativa | Sí (en Montevideo) | Mercosur | Ministerio de Defensa |

Fuente: elaboración propia

CONCLUSIONES

1. El presente de esta tesis (pasado)

A lo largo de esta investigación nos propusimos explicar el lugar que ocupó la seguridad regional en la política exterior argentina entre 1989 y 2001. En este marco, buscamos determinar cuáles fueron las motivaciones, objetivos y sentidos que estuvieron detrás del posicionamiento de los gobiernos argentinos respecto de la posibilidad de articular un sistema de defensa regional. Para ello, tomamos como punto de partida una serie de hipótesis que, creíamos, respondían a esos interrogantes.

En primer lugar, se partió de la premisa de que, efectivamente, la Argentina sostuvo dentro de su política exterior una postura favorable a conformar algún tipo de mecanismo institucionalizado de cooperación en defensa. En segundo lugar, se asumió que fue el modelo de seguridad cooperativa el esquema que mayoritariamente moldeó y justificó la postura adoptada por las administraciones de Menem y De la Rúa. En tercer término, se esbozó, de manera preliminar, que los motivos que llevaron a la Argentina a propiciar este proceso de regionalización de la defensa estuvieron vinculados con los objetivos fundamentales de la política exterior durante esta etapa. Principalmente, aquellos que tenían que ver con transmitir confianza a los actores internacionales, mostrar a la Argentina como un país comprometido con el multilateralismo y acompañar el proceso de integración económica. En cuarto y último lugar, partimos de la idea de que las posturas de la Argentina en materia de seguridad regional no fueron lineales, homogéneas ni exentas de matices. En este sentido, hubo, según los contextos domésticos, regionales y hemisféricos, momentos en los que las propuestas de conformar un sistema regional de defensa tuvieron mayor intensidad; momentos en los que se puso más ímpetu en determinados objetivos por sobre otros; contextos marcados por las discrepancias entre los propios actores estatales nacionales –como Defensa y Cancillería– y, también, ocasiones en las que se pensó que el eventual mecanismo debía tener una perspectiva ampliada de la seguridad e incluir el tratamiento de las nuevas amenazas.

Para desandar los indicadores y procesos que permitieran comprobar o refutar estas hipótesis, se desarrollaron -luego de establecer los conceptos claves desde los cuales se articularía la tesis- los lineamientos de la política exterior argentina a comienzos de los noventa. En efecto, éste fue el eje que estructuró los contenidos del capítulo 2. Entre otras cuestiones, allí se pudo observar el carácter *interméstico* que adquirió esta política estatal por aquellos años, en tanto estuvo determinada por factores del orden internacional y del plano doméstico. Por caso, el fin de la Guerra Fría y la supremacía estadounidense llevaron al gobierno a adoptar una lógica de aquiescencia en su estrategia externa, basada, principalmente, en un acoplamiento con la potencia hegemónica. En este marco refundacional, Argentina buscó tejer una relación especial con Estados Unidos y postuló una identidad internacional alrededor de “Occidente”. Según el imaginario gubernamental, el orden global emergente ofrecía auspiciosas oportunidades a quienes se supieran amoldar a él. De la misma forma, las dificultades económicas y la posterior adopción de un modelo de desarrollo neoliberal también condicionaron el posicionamiento externo del país austral. Uno de los puntos más visibles de ello fue el profundo sesgo económico que adquirió la política exterior.

En este sentido, las ideas de apertura, confianza, desregulación, liberalización, globalización e inserción en el mundo dotaron de contenidos, como dos caras de la misma moneda, a la estrategia externa y al programa de reformas económicas. A fin de cuentas, lograr el beneplácito de las potencias y los organismos internacionales de crédito era un requisito *sine qua non* para: en un primer momento, salir de la crisis hiperinflacionaria; y, luego, para lograr un flujo permanente de financiamiento que otorgue sustentabilidad al régimen de convertibilidad.

Como pudo apreciarse, este viraje en la política exterior y la política económica impactó, indefectiblemente, en la forma en que Argentina encaró los procesos de integración: el Mercosur fue concebido como un instrumento de inserción en la economía global y como un engranaje intermedio hacia la conformación de un área de libre comercio a nivel continental. En el corto plazo, esta manera de concebir al regionalismo configuró un escenario de diferencias con Brasil, quien visualizaba al Mercosur, más bien, como un

instrumento para extender el área de influencia brasileña al resto de Sudamérica y contrapesar la influencia de Estados Unidos.

También se explicó cómo el nuevo rumbo externo impactó en la política de seguridad: Argentina buscó transformarse en un país confiable, previsible y proclive al multilateralismo. Un actor que se amoldaba a los cánones trazados por la potencia hegemónica tras el fin de la Guerra Fría: no proliferación, participación en regímenes internacionales y compromiso con los esquemas colectivos de seguridad global. La incursión en la Guerra del Golfo, la adscripción a los innumerables regímenes de no proliferación nuclear, misilística, biológica y el aumento de la participación de tropas nacionales en misiones de paz se volvieron símbolos de esta renovada política de seguridad.

Como se explicitó, la articulación entre política exterior y defensa se vio facilitada, además, por un convencimiento de la administración menemista de que había que lograr una subordinación de las Fuerzas Armadas. En este marco, la Cancillería tomó las riendas del diseño e implementación de los parámetros de la política de seguridad. Casi como una ecuación aritmética, se creía que, a mayor internacionalización de la política de defensa se lograría, por un lado, “civilizar” a los uniformados –en el sentido de profundizar su profesionalización y su obediencia a las autoridades civiles- y, por otro, mejorar la imagen externa del país -en el sentido de incorporarlos como herramienta de una política exterior no confrontativa, que buscaba insertar al país en el mundo-.

En consecuencia, el capítulo 3 analiza de lleno lo que fue la política de seguridad en el ámbito interamericano y subregional. Allí se explicó que el gobierno nacional asumió una postura activa y determinada en relación a renovar los objetivos, contenidos e instituciones de seguridad en el continente. Esto pudo apreciarse, principalmente, en el rol que asumió en la Comisión de Seguridad Hemisférica, en el proyecto trunco de establecer un centro hemisférico de prevención de conflictos y en el apoyo a la iniciativa norteamericana de institucionalizar una cumbre hemisférica de Ministros de Defensa (llegando, incluso, a impulsarla como si fuera una iniciativa propia).

En la mayoría de los puntos de discusión sobre la renovación de la seguridad hemisférica, el gobierno argentino tendió a aunar posiciones con Estados Unidos. Es que, en gran parte, el compromiso de la Argentina con la renovación del sistema interamericano tuvo más que

ver con amoldar la agenda de seguridad a los objetivos más amplios de política exterior y la política económica, que al hecho de haberle otorgado lugar prioritario a los temas de defensa. Dicho de otra forma, el gobierno nacional buscaba “desmilitarizar” lo máximo posible la política exterior para irradiar confianza en el entorno internacional. Y, en base a ello, hizo propias las banderas de la seguridad cooperativa, la no proliferación, las medidas de fomento de la confianza y todo lo que supusiera cooperación y multilateralización de la seguridad. La estrecha relación que se buscaba construir con Washington y la idea de que la integración debía expandirse desde el Mercosur hasta la totalidad del continente llevarían, además, a que la estrategia de seguridad concibiera a los espacios hemisférico y subregional como ámbitos concomitantes.

Según se vio en la segunda parte del capítulo, el gobierno argentino replicó en el espacio subregional casi las mismas políticas que en el ámbito interamericano: promovió todo tipo de medidas de fomento de la confianza, de acuerdos de no proliferación de armas de destrucción masiva y acciones que sirvieran para equilibrar (a la baja) los presupuestos de defensa. En este marco, institucionalizar la cooperación más allá de los vínculos bilaterales - a través de la creación de algún tipo de mecanismo de defensa en el ámbito del Mercosur- apareció como uno de los puntos centrales de la estrategia de seguridad para el vecindario. Rememorando una frase del ex Embajador argentino ante la OEA, Hernán Patiño Mayer: “Entre seguridad e integración se encuentra el meollo de la política regional argentina”.

Las iniciativas, propuestas y esbozos de propuestas que tenían como finalidad crear un mecanismo subregional de defensa y que estuvieron en danza durante la década de 1990 fueron el tema central del siguiente capítulo. Iniciativas que -dentro de los países del Mercosur ampliado- tuvieron a la Argentina como autor casi excluyente. Asimismo, se pudo consignar que las formas, nombres y toponimias a través de las cuales se pensó materializar un instrumento de este tipo fueron variadas y no siempre tuvieron los mismos contenidos. Una Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur, un centro de prevención de conflictos o una Declaración del Mercosur como Zona de Paz fueron, por caso, sólo algunas de las tantas iniciativas que proliferaron por aquellos años. En efecto, a lo largo del capítulo pudo apreciarse un proceso cargado de contradicciones, sobreactuaciones, acuerdos y

divergencias. Tanto en el interior del Estado argentino, como entre los propios miembros del bloque conosureño.

Ahora bien, más allá de las tendencias explicadas en el propio capítulo, nos interesa remarcar aquí algunos aspectos generales. En primer lugar, quedó claro que los criterios que guiaron la amplia mayoría de las propuestas esbozadas por la Argentina se basaron en el modelo de seguridad cooperativa. Sólo tres de ellas -la propuesta del Ministerio de Defensa de 1992, el esbozo de Acuerdo de defensa del Mercosur y el proyecto de articular un Sistema de Seguridad Común (ambos de 1997)- contenían características propias del modelo de seguridad integrativa. En segundo término, en el contenido de muchas de las propuestas se hicieron evidentes los objetivos de la política de seguridad regional de la Argentina y, en un plano más amplio, de la política exterior. Así, por ejemplo, el proyecto de articular un centro de prevención de conflictos coadyuvaría a desactivar las hipótesis de conflicto y a profundizar las políticas de no proliferación y desarme. Todo esto serviría para construir la imagen de una región y un país “confiable”, alejado de las carreras armamentísticas; comprometido con la democracia; el multilateralismo y la cooperación.

Asimismo, en varios de estos proyectos quedó en evidencia que las relaciones entre la diplomacia y el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas no estuvieron exentas de discrepancias. El proyecto de la cartera castrense de institucionalizar una Reunión de Ministros del Mercosur y Chile es, probablemente, el caso más palpable: así como la Cancillería había asumido un lugar protagónico a la hora de diagramar la política de seguridad, también mantenía una actitud cautelosa frente a las iniciativas que pudieran venir de Defensa, percibido por la diplomacia como un ministerio demasiado permeable a los intereses de los militares. Además, para el Palacio San Martín, la injerencia de las Fuerzas Armadas en los asuntos externos podía atentar contra la pretendida “desmilitarización” de la política exterior.

En cuarto lugar, también se puso de relieve que los contextos regionales y domésticos ejercieron su influencia a la hora de pensar, diagramar y discutir estas propuestas. Así, por ejemplo, el proceso de gestación del Mercosur operó como un factor que estimuló un abordaje regional de la seguridad. Las discusiones de los Simposios de Estados Mayores Conjuntos del Mercosur son un buen indicador de ello: civiles y militares debatieron la

posibilidad de articular un sistema de defensa subregional; discutiendo, además, cuál debía ser la naturaleza, objetivos y alcances de dicho sistema. De igual forma, los años que siguieron a la etapa de transición del Mercosur también ofrecieron incentivos para incluir nuevas temáticas en el seno del bloque. La consolidación de la estructura institucional por medio del Protocolo de Ouro Preto; la incorporación de Bolivia y Chile como Estados asociados o el establecimiento del Mecanismo de Consulta y Concertación Política también contribuyeron a que se pueda imaginar un horizonte más multidimensional. Claro que, también hubo momentos en que las dinámicas del Mercosur no resultaron positivas para pensar en incorporar los temas de defensa. Ya sea porque, en un primer momento, Chile no formaba parte del bloque o, más adelante, por las diferencias que empezaron a aflorar entre Argentina y Brasil.

En este sentido, el capítulo 5 se concentró en analizar un conjunto de factores que terminaron atentando contra las posibilidades de concretar una instancia de defensa regional. Estos factores tuvieron que ver con: la macrocefalia económica del Mercosur; la autonomía de las Fuerzas Armadas en cada uno de los países miembros; las diferencias entre lo que cada país entendía por defensa y seguridad y con la permanente reticencia brasileña.

En cuanto al primero de estos factores, a pesar de los intentos por incorporar diversas temáticas, lo cierto es que el Mercosur se terminó consolidando como un bloque unidimensional. En este caso, dominado por la agenda económico-comercial. En algún punto, esta sobrevaloración de la dimensión económica reflejaba la hegemonía que tenían las ideas neoliberales en América del Sur. Ideas que, a fin de cuentas, terminaban por soslayar el lugar que habían tenido otro tipo de agendas –incluida la de seguridad– en los comienzos del proyecto integracionista argentino-brasileño a mediados de los ochenta.

Dicho esto, también se puede concluir que la unidimensionalidad no resultó ser un factor totalmente negativo. En efecto, en la tesis se pudo apreciar que profundizar la cooperación en otras temáticas podía ser una forma de sortear los cuellos de botella que generaban las disputas comerciales entre los socios del bloque. Esto explica, en gran parte, por qué en determinados momentos adversos del proceso mercosureño siguieron pululando manifestaciones favorables a crear un sistema de seguridad. En algún punto, esta doble

particularidad denota lo riesgoso que resulta caer en análisis lineales y deterministas. Es decir, se puede sostener que el carácter subsidiario que adquirió la defensa dentro del esquema Mercosur resultó insuficiente para poder concretar un mecanismo regional. Pero, al mismo tiempo, también se puede afirmar que la preeminencia de la dimensión económica no opacó, aunque más no sea, que se contemplara la inclusión de otras temáticas.

Respecto del segundo factor, analizando comparativamente los marcos normativos de cada país se pudo demostrar que entre los países del Mercosur convivían distintas formas de entender la seguridad. Así, por ejemplo, Argentina, Chile y Uruguay sostenían una visión restringida, mientras que Bolivia y Paraguay expresaban una visión ampliada. Brasil, por su parte, representaba un caso intermedio. En este marco, embarcarse en la creación de una instancia regional no parecía ser una opción viable para un conjunto de países que no contaban con un criterio unificado sobre qué es la defensa, qué es la seguridad y con qué instrumentos hacer frente a las amenazas.

La tercera variable negativa fueron los distintos grados de autonomía de las Fuerzas Armadas (o de control civil) que coexistían entre los Estados mercosureños. Como se explicó allí, las relaciones cívico-militares inciden sobre la política exterior. Así pues, para Argentina, en donde existía un mayor control sobre los uniformados, regionalizar la cooperación era también una forma de consolidar la subordinación de las Fuerzas Armadas. Pero, por otro lado, en aquellos países en donde los militares seguían manteniendo un poder considerable sobre el aparato estatal –como Brasil, Chile o Paraguay–, no existían demasiados incentivos para avanzar en esquemas de coordinación de políticas de carácter civil y político. Por lo general, en la cultura estratégica de buena parte de los militares latinoamericanos prevalecía (y aún prevalece) una actitud refractaria a asumir compromisos que pudieran suponer un socavamiento de la soberanía nacional. En todo caso, los uniformados preferían encauzar las acciones por medio de esquemas de relacionamiento interfuerzas o, en última instancia, toleraban el establecimiento de mecanismos bilaterales en los cuales fuera más fácil “controlar” los compromisos.

En cuanto al último factor -la constante negativa por parte de Brasil- no caben dudas de que los anteriores factores influyeron para que el gigante sudamericano no apoyara ninguna de las propuestas de institucionalizar la seguridad regional. Por caso, la autonomía de las

Fuerzas Armadas era tal, que el país verde *amarelo* fue el último país de Sudamérica en crear un Ministerio de Defensa. Recién lo hizo en 1999: 67 años después que Chile y 50 más tarde que Argentina. El hecho de señalar a la negativa brasileña como una variable en sí misma, tiene que ver con que a esos factores se sumaron otros igual de influyentes. En efecto, la estrecha relación que Argentina mantenía con Estados Unidos despertaba desconfianza en el lado brasileño, lo cual potenciaba su reticencia a participar en esquemas colectivos. Otro factor alegado por académicos y funcionarios era que Argentina y Brasil concebían al Mercosur desde distintos ángulos: mientras que para el país austral era un proyecto meramente comercial, para el segundo era un proyecto político-estratégico.

Este último argumento, si bien se reconoce que pudo haber estado presente en las percepciones brasileñas, no deja de ser un tanto contradictorio. En primer lugar, porque – como ya se demostró- Argentina no se limitó a promover aspectos comerciales en el seno del bloque. En segundo lugar, porque Brasil apelaría más de una vez al argumento de que era necesario profundizar –primero- la integración económica, para luego pensar en una integración en materia de seguridad. Y, lo que es más contradictorio aún, es que esta razón seguiría anteponiéndose en los años siguientes, aún cuando Argentina ya no buscaba tener un vínculo privilegiado con Washington y la integración latinoamericana se relanzaba bajo un prisma posliberal (Sanahuja, 2009) o post-hegemónico (Riggirozzi & Tussie, 2012). En efecto, en el año 2004, el Ministro de Defensa de Brasil en los primeros tiempos de Lula, José Viegas Filho, expresaba:

Es importante señalar que me parece que es lógica la opción que hemos elegido en estos últimos 15 años de hacer hincapié en la dimensión comercial de la integración del Mercosur. A mi juicio, el desarrollo de las estructuras más rígidas de integración político-militar funcionaría como una especie de "techo" de la construcción, correspondiente a una fase posterior del proceso. En la etapa actual, debemos seguir adelante, en el ámbito de la defensa, en la línea de crear vínculos específicos. Por ejemplo, debemos mantener nuestros ejercicios conjuntos. Debemos profundizar, siempre que sea posible, la coordinación de posiciones. Pero no es el momento, todavía, de iniciar en el plano político militar la reproducción de estructuras jurídico-institucionales que ya existen en el ámbito comercial (Viegas Filho, 2004).

En todo caso, se podría concluir que, si bien la sobrestimación de la agenda económica podía hacer "ruido", el problema para Brasil no era tanto de agendas sino, más bien, del espacio regional. En efecto, el país verde *amarelo* creía que el espacio natural y lógico para

la integración debía ser América del Sur y no, el Cono Sur o América Latina. No por nada, fue a partir de la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en los albores del siglo XXI que el gigante sudamericano comenzó a pergeñar la idea de lo que luego sería el Consejo de Defensa Suramericano.

Llegado hasta aquí, creemos necesario resaltar lo que tal vez sea uno de los aportes más destacables de esta tesis a los estudios de política exterior argentina y de la integración latinoamericana en general. Nos referimos a haber demostrado que Argentina bien pudo concebir al Mercosur como un proyecto eminentemente económico y en línea con una idea de integración que se extendía hacia el ámbito hemisférico. No obstante, esta forma de encarar la integración no resultaba necesariamente incompatible con la posibilidad de expandir las dimensiones del proceso. Y que en esta idea de un hacer un Mercosur más multidimensional, la defensa ocupaba un lugar destacado. En este sentido, Argentina no sólo desafiaba el axioma de que regionalismo y seguridad eran dos cuestiones incompatibles -como marcaba la historia de rivalidades en América del Sur- sino que, además, consideraba que la integración militar podía contribuir a la integración económica. Principalmente, ayudando a generar la imagen de una región pacífica, previsible y confiable para las inversiones y la entrada de capitales.

Ahora, como otra cara de la misma moneda, también creemos necesario remarcar algunas particularidades de la forma en que el Estado argentino construyó la política de seguridad. Rut Diamint (2001) señala que la voluntad de hacer de la política de defensa una verdadera política pública implica que las autoridades políticas ejerzan un mando constante sobre las Fuerzas Armadas. Un mando lo suficientemente efectivo que permita cancelar la autonomía militar. Es verdad, que si tomamos lo que Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1995: 112) definen como política estatal -un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una toma de posición del Estado para resolver una cuestión socialmente problematizada- podría argumentarse que, en realidad, para que exista una política pública no es necesario que haya una acción positiva. Simplemente omitir el asunto -en este caso, delegando su tratamiento en las Fuerzas Armadas- es también una forma de hacer una política pública. Sin embargo, nos interesa rescatar el espíritu de lo que expresa la politóloga argentina y agregar que la sistematicidad, la coherencia y la integralidad son indicadores de la

importancia que asume determinada problemática en la agenda pública de un gobierno. Y que ese nivel de importancia termina impactando en la calidad de las políticas públicas.

Este prolegómeno tiene que ver con un aspecto que nos llamó la atención durante el transcurso de esta investigación y queremos señalar en estas conclusiones: si bien la Argentina propició la creación de una instancia regional de defensa, es difícil sostener que, efectivamente, hubo una estrategia deliberada, planificada y consistente de cómo debía implementarse esa instancia. Como fue mencionado en un pie de página del capítulo 2, varios de los funcionarios entrevistados manifestaron tener una gran autonomía a la hora de diseñar y ejecutar las medidas de su sector. Todas medidas, desde luego, vinculadas a la política exterior, a la política de integración regional y a la política de seguridad. Incluso, hubo funcionarios que aparecen en muchos de los documentos oficiales relevados en el trabajo de archivo que no recordaban haber elaborado, discutido, criticado o bloqueado las iniciativas argentinas orientadas a materializar un mecanismo regional de defensa. También pudimos constatar, en líneas generales, una falta de claridad y coherencia –aun entre funcionarios de un mismo gobierno– respecto de qué pensaban al materializar un mecanismo de este tipo. Es decir, cuáles eran los objetivos, en qué marco llevarlo a cabo, cómo negociar la propuesta con los otros Estados o, lo que es más importante, cómo convencer a los demás países del bloque.

Otra contribución que realiza esta tesis es haber puesto en primer plano que, aun cuando el regionalismo sudamericano se centró en los temas económicos, la inclusión de los asuntos de defensa dentro del entramado de la integración no fue un asunto ignorado por los países de la región. Por el contrario, como se puso de relieve a lo largo de estas páginas, delinear o no un sistema de defensa subregional fue, en mayor o menor medida, un asunto de discusión entre los países del Mercosur durante la década de 1990. Entre otras cosas, mucho antes de que existiera la Unasur y que Brasil propusiera crear el CDS.

Dicho esto, también pudimos observar que las dificultades para concretar un sistema subregional de defensa no impidieron que se avanzara en iniciativas a nivel bilateral. De hecho, la consolidación de las democracias y los avances en la integración económica favorecieron el acercamiento entre los países del Mercosur. El resultado, entonces, sería un esquema caracterizado por la “multilateralidad”: una asidua cooperación bilateral en

temas de defensa, pero sin una institucionalización a nivel subregional. A partir de este diagnóstico, el capítulo 6 se concentró en examinar las relaciones bilaterales de cooperación con los países del Mercosur ampliado. Allí, pudo observarse cómo Argentina intensificó los vínculos con estos países –sobre todo con Brasil y Chile– a través de una gran cantidad de acciones: ejercicios militares, intercambios entre oficiales y suboficiales, firma de acuerdos, creación de instancias de diálogo político entre autoridades civiles y militares, entre tantas otras. Incluso, en un momento se llegaría a fantasear con la posibilidad de lograr un ejército argentino-brasileño con un mando unificado.

Por otro lado, también se dejó en evidencia que el proceso de cooperación estuvo marcado por distancias entre retórica y práctica. Mientras que presidentes, ministros y otros funcionarios postulaban la existencia de “alianzas estratégicas” y relaciones de amistad; las desconfianzas y los resquemores no desaparecían del imaginario externo de las Fuerzas Armadas: en los ámbitos subterráneos de los planeamientos militares y estratégicos del Estado, aun seguirían vigentes las hipótesis de conflicto regionales y la idea del “equilibrio” de armamentos con los países vecinos. En un punto, esto también debería tenerse en cuenta a la hora de entender las dificultades que hubo para concretar un mecanismo regional de seguridad.

Finalmente, el capítulo 7 estuvo abocado a desarrollar los lineamientos de la política exterior y de seguridad regional de la gestión de Fernando De la Rúa. Allí se pudo observar que, más allá de las expresiones de deseos, la estrategia externa de la Argentina siguió atada a los parámetros heredados de la administración menemista: la búsqueda de una “relación especial” con Estados Unidos; una actitud orientada a obtener el beneplácito de los organismos financieros internacionales y una concepción de la integración regional que priorizaba los asuntos económicos y establecía al Mercosur como un engranaje intermedio hacia la conformación del ALCA. En este marco, se hicieron evidentes los factores que condicionaron el direccionamiento externo del gobierno aliancista: en el orden interno fueron, principalmente, la agudización de la crisis y la debilidad política del gobierno. Y entre los externos, un escenario internacional cada vez más adverso en materia de financiamiento externo y, hacia el final del gobierno, el unilateralismo norteamericano tras

el 11 de septiembre. Todo ello achicó el margen de maniobra de una gestión sin voluntad de cuestionar el *status quo*.

En materia de seguridad regional, la continuidad se vio reflejada en el hecho que lo hemisférico y lo subregional siguieron siendo considerados como ámbitos complementarios. Así, la intención de conformar una arquitectura de defensa en el ámbito del Mercosur permanecería vigente en la agenda del gobierno argentino y, al igual que en la etapa anterior, también sería pensada en conexión con el sistema interamericano. No obstante, en los años de la Alianza se dieron algunos aspectos novedosos en la política de seguridad. Uno de los más destacados fue la mayor permeabilidad –tanto del gobierno como de los militares- a avanzar en una redefinición de la misiones del instrumento militar, ampliando la concepción de la defensa a la lucha contra las nuevas amenazas. Permeabilidad que, amén de las posibles reformas domésticas, se vio reflejada en las posiciones que asumió la Argentina en las instancias hemisféricas y subregionales. Así pues, algunos de los proyectos elaborados por el gobierno de De la Rúa orientados a crear un mecanismo de defensa en el Mercosur contemplarían incluir, entre sus objetivos, el tratamiento de amenazas no tradicionales.

En definitiva, habiendo repasado los aspectos más importantes que se desarrollaron a lo largo de la tesis, podemos concluir: 1) Que, efectivamente, Argentina sostuvo entre 1989 y 2001 una postura favorable a articular una instancia regional de defensa -en el Cono Sur, incluyendo a Chile, en el Mercosur o, en su defecto, en el ámbito hemisférico-; 2) Que dicho posicionamiento se tradujo en la elaboración de sucesivas propuestas; 3) Que estas propuestas fueron proyectadas por distintas agencias estatales: Fuerzas Armadas, Cancillería, Ministerio de Defensa y, también, por la Presidencia de la Nación; 4) Que algunas de estas iniciativas no estuvieron exentas de discrepancias interagenciales – especialmente, entre Defensa y Cancillería– lo que hizo que no pasaran a discutirse formalmente con el resto de los países; 5) Que la gran mayoría de las iniciativas esbozadas por Argentina se inspiraron en la seguridad cooperativa como modelo de integración en defensa. Sólo algunas contenían elementos del modelo integrativo. Ninguna se asemejaría a los esquemas de seguridad colectiva; 6) Que en el imaginario de los gobiernos argentinos, la seguridad subregional se concebía como complemento de la seguridad hemisférica; 7) Que

algunas de estas iniciativas –especialmente hacia el final de la década- contemplaron incorporar el tratamiento de problemáticas como narcotráfico o terrorismo, lo que implicaba, en la práctica, asumir una visión ampliada de la seguridad regional y “policializar” a las Fuerzas Armadas; 8) Que fueron varios los motivos y objetivos que estuvieron detrás de cada uno de los proyectos orientados a crear una instancia regional de seguridad: acompañar el proceso de integración económica del Mercosur; concatenarse con el sistema interamericano de defensa; profundizar la “multilateralización” de las Fuerzas Armadas; o favorecer la desactivación de las hipótesis de conflicto en la región, desalentando, a su vez, un incremento del gasto en defensa; 9) Que todos estos sentidos, a su vez, eran concomitantes con varios de los objetivos de la política exterior argentina entre 1989 y 2001. A saber: mostrar al país como un actor no conflictivo, confiable y comprometido con el multilateralismo. Y, a través de los dividendos que otorgaría ese nuevo perfil, fortalecer un modelo económico profundamente dependiente de las inversiones y los flujos financieros. 10) Que hubo tres factores fundamentales que atentaron contra la posibilidad de articular un mecanismo de este tipo: la unidimensionalidad económico-comercial que caracterizó al Mercosur; las diferentes visiones sobre la seguridad y en materia de relacionamiento entre civiles y militares que coexistían en la región; y, por último, la reticencia brasileña, alimentada –sobre todo- por sus contrapuntos con Argentina; 11) Por último, remarcamos también que la negativa a incluir los temas de defensa como parte del esquema Mercosur no impidió que se avanzara en iniciativas de cooperación a nivel bilateral.

2. El futuro de esta tesis (pasado cercano)

A lo largo de esta investigación sostuvimos –y creemos haber demostrado- que los distintos gobiernos argentinos de la etapa neoliberal se mostraron proclives a articular un mecanismo institucionalizado de defensa a nivel regional. Ahora bien, si hacemos una proyección, se pueden encontrar indicios de que este posicionamiento del Estado argentino siguió vigente en los años siguientes. Por caso, en el año 2004, el Ministro de Defensa del gobierno de Néstor Kirchner, José Pampuro, afirmó la necesidad de organizar un sistema de defensa entre los países del Mercosur, a través de la creación de una “Secretaría

permanente de Defensa Regional” (El Cronista, 2004; La Nación, 2004). Sumado a ello, el Decreto 727 del año 2006 que reglamentó la Ley de Defensa Nacional establecía la “necesidad de proyectar, junto a los países vecinos, un Sistema de Defensa Subregional que fomente y consolide la interdependencia, la interoperabilidad entre sus integrantes, la confianza mutua y, por ende, las condiciones políticas que aseguren el mantenimiento futuro de la paz” (República Argentina, 2006b). En un mismo sentido, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, del mismo año, determinaba que una de las misiones subsidiarias del instrumento militar debía ser la “participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional” (República Argentina, 2006a). Pero, más allá de estos indicadores, no hay duda de que la manifestación más importante por aquellos años fue el apoyo de la Argentina a la conformación del Consejo de Defensa Suramericano, en el año 2008.

Según explican Busso y Pignatta, las continuidades en la política exterior están representadas por la permanencia de determinados criterios básicos entre un gobierno y otro y, más específicamente, a lo largo del tiempo. Las políticas que tienen como rasgo distintivo esa continuidad, agregan las autoras, son las que habitualmente llamamos políticas de Estado (Busso & Pignatta, 2006: 23). En función de este estudio preliminar, pareciera que las pulsiones para articular una instancia regional de defensa tuvieron continuidad en la política exterior argentina. Aun cuando, en el medio, el país atravesó por una de las peores crisis de su historia. Crisis que, entre otras cosas, dio lugar a la implementación de un modelo económico neodesarrollista y a la adopción de una política exterior de mayores contrapuntos con Estados Unidos y Europa. Todo ello, además, en un marco de cuestionamientos, redefiniciones y, en algunos casos, refundaciones de los procesos de integración en América Latina.

Dicho esto, ¿podríamos afirmar que dentro de la política exterior y de seguridad argentina hay determinados elementos que marcan la existencia de una política de Estado? Es decir, de una política que se mantiene en el tiempo a pesar de los cambios de gobierno, de modelo de desarrollo y de estrategias externas. ¿Fueron los objetivos y sentidos que llevaron a los gobiernos del período neoliberal a considerar la creación de un sistema subregional de defensa los mismos que guiaron a las administraciones del período neodesarrollista? ¿Qué

fue lo que hizo que Brasil abandonara sus posiciones refractarias y termine impulsando la creación del Consejo de Defensa Suramericano? ¿Bajo qué modelo de cooperación e integración en defensa se articuló el CDS? ¿Cómo operaron los factores que, según señalamos, atentaron contra la materialización de este mecanismo regional en la década de 1990? ¿Estuvieron presentes al momento de negociar los términos del Consejo de Defensa de la Unasur? En definitiva, son todos interrogantes que, creemos, parten de esta investigación y, al mismo tiempo, ofrecen un marco problemático para continuar indagando sobre la política exterior de la Argentina y, también, sobre la relación entre regionalismo y seguridad en América del Sur durante las primeras décadas del siglo XXI.

3. El futuro del presente

Habiendo llegado hasta aquí, quisiéramos plantear, como última reflexión, un diálogo entre los procesos abordados en esta tesis y el escenario actual por el que atraviesan el país y la región. En este sentido, diversos autores indican que estamos transitando un momento de profundos cambios en el sistema internacional. Por caso, Stephen Walt (2016; 2017) afirma que el triunfo de Donald Trump en las elecciones estadounidenses y la salida del Reino Unido de la Unión Europea no son más ni menos que el reflejo del colapso del orden liberal. Ian Bremmer (2016), por su parte, apunta a que estos fenómenos expresan la decadencia de los valores occidentales. En un mismo sentido, también hay quienes argumentan que la llegada de Trump augura el fin del “siglo norteamericano” (Stengel, 2017), el inicio de una era de confrontación global dominada por el nacionalismo (Garton Ash, 2017) o el abandono por parte de Estados Unidos de su rol de guardián del orden mundial (Patrick, 2017). Asimismo, el español José Antonio Sanahuja (2017) sostiene que lo que se está dando en la actualidad es un proceso de “desglobalización”. Y Jiahua (2017) que, en realidad, estamos ante un “nuevo modelo de globalización”, impulsado y comandado por China. En síntesis, si bien hay quienes enfatizan determinadas cuestiones por sobre otras, existe cierto consenso de que han emergido una serie de “malestares” que ponen en cuestión paradigmas y modelos que, hasta hace poco, eran inexpugnables.

Sumado a ello, el entorno latinoamericano tampoco exento de tensiones y puntos de inflexión. El estrepitoso declive brasileño, el incipiente fin de ciclo de los gobiernos de

izquierda o el retorno de las lógicas de regionalismo abierto en los proyectos de integración son algunos de los procesos que están marcando las perspectivas en América del Sur.

En el caso de la Argentina, la llegada de Mauricio Macri a la presidencia trajo consigo –como ya es común en la historia reciente del país- una retórica cargada de impugnaciones al pasado reciente y proyectos de corte refundador. Ideas como “insertarse en el mundo”, “salir del aislamiento”, “terminar con las confrontaciones” o “generar confianza” volvieron a llenar los significantes de la política exterior argentina.

Sin desconocer las profundas asimetrías, desigualdades y postergaciones que experimenta nuestra región, contamos con el privilegio de que América Latina, Sudamérica, el Cono Sur sean espacios alejados de los principales conflictos que afectan hoy al mundo. Pero ello no significa estar exentos de las presiones externas y las sobreactuaciones internas orientadas a reformar las agendas de seguridad e involucrarse en conflictos en otras latitudes. Conflictos que, por lo general, son ajenos a nuestras problemáticas. En este marco, contar con mecanismos regionales que permitan aglutinar criterios, discutir perspectivas y, llegado el caso, coordinar políticas resulta fundamental para afrontar colectivamente los escenarios actuales y venideros. De igual forma, estos cambiantes e inciertos contextos obligan a diseñar y rediseñar una estrategia de inserción internacional de manera creativa, flexible y con un horizonte claro. Pero esto no supone caer en la trampa de la refundación permanente y, en nombre del pragmatismo y las supuestas reinserciones, deshacer y desconocer los activos logrados en el pasado. En última instancia, una impugnación generalizada de lo diferente no hace más que reproducir las crecientes tendencias globales que auguran que la solución es simplemente barrer con todo, para así empezar un nuevo porvenir.

BIBLIOGRAFÍA

Introducción

- Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las FF.AA. de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú (1976). Obtenido de:
https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/27.05.1976_pazPERcHLBLV.pdf
- Ansaldi, W. (2013). Por patria entendemos la vasta extensión de ambas Américas. El proyecto de unidad latinoamericana en perspectiva histórica. *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación*, 19–58.
- Bertucci, R. C. (1996). *Mercosur y medio ambiente*. Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos:
- Botto, M. (2015). La transnacionalización de la educación superior: ¿qué papel juegan los nuevos regionalismos en la difusión de estas ideas? El caso del MERCOSUR (1992-2012) en perspectiva comparada. *Revista iberoamericana de educación superior*, 6(16), 90–109.
- Bueno, C. (2000). As Relações Históricas Argentina-Brasil: Da Rivalidade a Integração Econômica. En G. Recondo (Ed.), *Mercosur: una historia común para la integración*. Buenos Aires: CARI.
- Caetano, G. (2006). Parlamento Regional y Sociedad Civil en el Proceso de Integración ¿Una nueva oportunidad para “otro” Mercosur? *Friedrich Ebert Stiftung. Montevideo, Uruguay*.
- Diamint, R. (2001). Las Agendas de Seguridad: Argentina, el Cono Sur y el Hemisferio. *Revista Colombia Internacional*, (51), 67–86.
- Diesing, P. (1979). *Patterns of discovery in the social sciences*. Transaction Publishers.
- Gerring, J. (2006). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.
- Grandi, J., & Bizzozero, L. (1997). Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional. *Integración & Comercio*, 1(3).
- Grugel, J. (2005). Citizenship and Governance in Mercosur: arguments for a social agenda. *Third World Quarterly*, 26(7), 1061–1076.
- Hirst, M. (1996). La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología. *Estudios Avanzados*, 10(27), 217–250.
- Kincheloe, J., & McLaren, P. (2005). Introduction: The discipline and practice of qualitative research. *The Sage handbook of qualitative research*, 303–342.
- Navarro, A. (2009). Las investigaciones con entrevistas cualitativas: carácter flexible y emergente de los diseños. En A. Meo & A. Navarro (Eds.), *La voz de los otros. El uso de la entrevista en la investigación social* (pp. 69–84). Buenos Aires: Omicron.
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. *Estrategias de investigación cualitativa*, 1, 213–237.
- Paradiso, J. (2005). *Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. Editora Record.
- Paradiso, J., & Luna Pont, M. (2003). Paz y guerra en la trayectoria latinoamericana. *Universidad & Integración*, 1(1), 35–81.
- Perrotta, D. (2012). ¿Realidades presentes-conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR. *Integración y Conocimiento*, (1).
- Rouquié, A. (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires: Emecé.
- Sautu, R. (2003). *Todo es teoría*. Lumiere Ediciones.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Trias, V. (1973). *Imperialismo y geopolítica en América Latina*. Buenos Aires: Cimarrón.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Cornell University Press.
- Varas, A. (1995). La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría. En O. Pellicer (Ed.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*. México D.F.:

- Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Vazquez, M. (2001). La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. *Reflexiones sobre su Trayectoria Político-Institucional*, 6-8.
- Vigevani, T., Ricupero, B., Mariano, K. L. P., & de Azevedo Marques, V. (1998). *Mercosul: impactos para trabajadores e sindicatos*. Editora LTr.
- Von Bulow, M. C., & da Fonseca, C. (2000). Los desafíos de la participación de la sociedad en procesos de integración regional: el caso del Mercosur. processed.
- Waksman Schinca, D. (1978, julio 20). El proyecto de la OTAS. *El Día*.

Capítulo 1

- Acharya, A. (2012). Comparative regionalism: A field whose time has come? *The International Spectator*, 47(1), 3-15.
- Adler, E. (1987a). *The Power of Ideology: The Quest for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*. University of California Press.
- Adler, E. (1987b). *The power of ideology: the quest for technological autonomy in Argentina and Brazil*. California : University of California Press.
- Adler, E. (1991). Seasons of peace: Progress in postwar international security. *Progress in postwar international relations*, 128-173.
- Adler, E., & Barnett, M. (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Almond, G. A., & Verba, S. (1950). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton University Press.
- Alsina Jr, J. P. S. (2003). A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(2), 53-86.
- Amorim Neto, O., & Malamud, A. (2015). What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. *Latin American Politics and Society*, 57(4), 1-27.
- Aron, R. (1985). *Paz y guerra entre las naciones*. Alianza Editorial.
- Axelrod, R. M. (2006). *The evolution of cooperation*. New York: Basic books.
- Ayoob, M. (2005). Security in the age of globalization: Separating appearance from reality. *Globalization, security, and the nation-state: Paradigms in transition*, 9-26.
- Balassa, B. (1961). Towards a theory of economic integration. *Kyklos*, 14(1), 1-17.
- Baldwin, D. A. (1997). The concept of security. *Review of international studies*, 23(01), 5-26.
- Bartolomé, M. C. (2009). Cuando Política Exterior y Defensa van de la mano: el caso de Brasil. *RM*, 774, 7-12.
- Battaglino, J. (2009). O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. *Nueva Sociedad*, 79-89.
- Battaglino, J. (2011). Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo. En A. Malamud & M. De Luca (Eds.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Battaglino, J. (2013). La evolución de la zona de paz sudamericana. *Documentos de Trabajo de la Escuela de Defensa Nacional*, 12.
- Berger, T. U. (1993). From sword to chrysanthemum: Japan's culture of anti-militarism. *International Security*, 17(4), 119-150.
- Bernal-Meza, R. (2009). El Regionalismo: Conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 15.
- Bigo, D. (2000). When two become one. Internal and external securitizations in Europe. En M. Kelstrup & M. Williams (Eds.), *International Relations theory and the politics of European Integration. Power, security and community* (pp. 171-204). London: Routledge.

- Booth, K. (1991). Security and emancipation. *Review of International studies*, 17(04), 313-326.
- Botto, M. (2015). *La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Buenos Aires: Eudeba.
- Brown, M. E., Lynn-Jones, S. M., & Miller, S. E. (1995). *The perils of anarchy: contemporary realism and international security*. MIT Press.
- Bruneau, T. C., & Tollefson, S. D. (2009). *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. University of Texas Press.
- Busso, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, (177), 9-33.
- Busso, A. (2016). *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*. Rosario: UNR Editora.
- Buzan, B. (1983). *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Buzan, B. (1984). Peace, power, and security: contending concepts in the study of International Relations. *Journal of Peace Research*, 21(2), 109-125.
- Buzan, B. (1991). *People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. ECPR Press.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and powers: the structure of international security* (Vol. 91). Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Carlsnaes, W. (1992). The agency-structure problem in foreign policy analysis. *International Studies Quarterly*, 36(3), 245-270.
- Carlsnaes, W. (2013). Foreign Policy. En W. Carlsnaes, T. Risse, & B. A. Simmons (Eds.), *Handbook of international relations*. London: SAGE Publications.
- Chan, S. (1984). Mirror, mirror on the wall... are the freer countries more pacific? *Journal of Conflict Resolution*, 28(4), 617-648.
- Claude, I. L. (1962). *Power and international relations*. Random House.
- Cohen, B. C. (1968). Foreign Policy. En D. L. Sills (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (pp. 530-535). New York: Macmillan.
- Cohen, R. (1994). Pacific Unions: A Reappraisal of the Theory That Democracies Do Not Fight One Another. *Review of International Studies*, 20, 207-223.
- Comini, N. (2010). El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Nueva Sociedad*, (230), 14-22.
- Comini, N. (2016). *SuRamericanizados. La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Comini, N., & Frenkel, A. (2014). Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Nueva Sociedad*, (250), 58-77.
- Costa Vaz, A. (2006). La agenda de seguridad regional y los desafíos políticos de la cooperación. *Seguridad y Democracia. La Paz: FES-ILDIS*, 69-75.
- Cottam, R. W. (1967). *Competitive Interference and Twentieth Century Diplomacy*. University of Pittsburgh Press.
- Cuadro, M. (2010). De identidades y Relaciones Internacionales: Crítica al constructivismo, relaciones de poder y el lugar de los intereses nacionales. En *V Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2010)*.
- Dabène, O. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan.

- Daniel, F., Nolte, D., & Wehner, L. (2011). Una comunidad de seguridad regional en formación : la unasur y su Consejo de Defensa A regional security community in the making : *Estudios Internacionales*, 170(170), 105-127. <http://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.19428>
- de Lima, M. R. S. (2013). Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana eo Brasil. *Lua Nova*, (90), 167-203.
- De Mesquita, B. B., & Lalman, D. (1992). *War and reason: Domestic and international imperatives*. Cambridge Univ Press.
- Dessler, D. (1989). What's at stake in the agent-structure debate? *International organization*, 43(03), 441-473.
- Deutsch, K. W. (1957). Political community and the North Atlantic.
- Deutsch, K. W. (1990). *El análisis de las relaciones internacionales*. Ediciones Gernika SA.
- Diamint, R. (2001). *Democracia y seguridad en América Latina*. Universidad Torcuato di Tella.
- Diamint, R. (2010). Security Communities, Defence Policy Integration and Peace Operations in the Southern Cone: An Argentine Perspective. *International Peacekeeping*, 17(5), 662-677.
- Diamint, R. (2015). ¿Cooperación o competencia? Políticas exteriores y políticas de defensa. *Relaciones internacionales*, (30), 4-71.
- Duroselle, J. B. (1998). *Todo imperio perecerá: teoría sobre las relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica.
- Eissa, S. G. (2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (5), 171-191.
- Evans, G. (1994). Cooperative security and intrastate conflict. *Foreign Policy*, 3-20.
- Fawcett, L. (2003). The evolving architecture of regionalization. *The United Nations and regional security: Europe and beyond*, 11-30.
- Fawcett, L. (2005). Regionalism from an Historical Perspective. En M. Farrell, B. Hettne, & L. Van Langenhove (Eds.), *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*. London: Pluto Press.
- Fawcett, L., & Gandois, H. (2010). Regionalism in Africa and the Middle East: Implications for EU studies. *European Integration*, 32(6), 617-636.
- Fearon, J. D. (1998). Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations. *Annual Review of Political Science*, 1(1), 289-313.
- Flockhart, T. (2014). *Cooperative security: NATO's partnership policy in a changing world*. DIIS Reports, Danish Institute for International Studies.
- Fontana, A. (1996). *Seguridad cooperativa: tendencias globales y el continente americano*. Documento de Trabajo N° 16. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- Gardini, G. L. (2015). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1), 210-229.
- Glaser, C. L. (1994). Realists as optimists: Cooperation as self-help. *International security*, 19(3), 50-90.
- Gowa, J. (1989). Bipolarity, Multipolarity, and Free Trade. *American Political Science Review*, 83(04), 1245-1256.
- Grieco, J. M. (1988). Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. *International organization*, 42(03), 485-507.
- Grieco, J. M. (1995). The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme. *Review of International studies*, 21(01), 21-40.
- Grosser, A. (1956). L'étude des relations internationales, spécialité américaine? *Revue française de science politique*, 6(3), 634-651.
- Haas, E. B. (1972). El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar. *Revista de la Integración*, 10, 85-139.
- Hagan, J. D. (1995). Domestic political explanations in the analysis of foreign policy. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, 117-143.
- Halperin, M. H. (1974). *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington D.C.: Brookings

- Institution Press.
- Hermann, C. F. (1990). Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34(1), 3-21.
- Hermann, M. G. (1978). Effects of personal characteristics of political leaders on foreign policy. En M. A. East, S. A. Salmore, & C. F. Hermann (Eds.), *Why nations act* (pp. 49-68). Beverly Hills, Cal: Sage.
- Hermann, M. G. (1980). Explaining foreign policy behavior using the personal characteristics of political leaders. *International Studies Quarterly*, 24(1), 7-46.
- Herz, J. H. (1950). Idealist internationalism and the security dilemma. *World politics*, 2(02), 157-180.
- Herz, M. (2007). O tratamento da segurança regional pela disciplina de relações internacionais.
- Hettne, B. (2003). The new regionalism revisited. En F. Söderbaum & T. M. Shaw (Eds.), *Theories of new regionalism* (pp. 22-42). New York: Palgrave Macmillan.
- Hoffmann, S. (1991). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Holst, J. J. (1983). Confidence building measures a conceptual framework. *Survival*, 25(1), 2-15.
- Holsti, K. J. (1996). *The state, war, and the state of war*. Cambridge Univ Press.
- Holsti, K. J. (2015). Restructuring foreign policy: a neglected phenomenon in the theory of international relations. En K. J. Holsti (Ed.), *Why nations realign: Foreign policy restructuring in the postwar world*. Routledge.
- Hudson, V. M. (2013). *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Rowman & Littlefield.
- Hurrell, A. (1992). Collective security and international order revisited. *International Relations*, 11(1), 37-55.
- Hurrell, A. (1995a). Explaining the resurgence of regionalism in world politics. *Review of International Studies*, 21(4), 331-368.
- Hurrell, A. (1995b). Regionalism in Theoretical Perspective. En L. Fawcett & A. Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (pp. 37-73). Oxford: Oxford University Press.
- Jervis, R. (1976). *Perception and misperception in international politics*. Princeton University Press.
- Kacowicz, A. M. (1998). *Zones of peace in the third world: South America and West Africa in comparative perspective*. Suny Press.
- Kacowicz, A. M. (1999). Regionalization, globalization, and nationalism: Convergent, divergent, or overlapping? *Alternatives*, 527-555.
- Katzenstein, P. J. (2005). *A world of regions: Asia and Europe in the American imperium*. Cornell University Press.
- Katzenstein, P. J. (2006). East Asia—Beyond Japan. *Beyond Japan: the dynamics of East Asian regionalism*, 1-33.
- Kelly, R. E. (2007). Security Theory in the «New Regionalism». *International Studies Review*, 9(2), 197-229.
- Keohane, R. O. (1988). *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. O. (1994). Institutional Change in Europe in the 1980s. En *The European Union* (pp. 237-255). Springer.
- Keohane, R. O. (2002). *Power and Governanace in a Partially Globalized World*. New York: Routledge.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Kolodziej, E. A. (2005). *Security and international relations*. Cambridge University Press.
- Krause, K., & Williams, M. C. (1997). From strategy to security: Foundations of critical security studies. En K. Krause & M. C. Williams (Eds.), *Critical security studies: concepts and cases* (pp. 33-60). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kupchan, C. A., & Kupchan, C. A. (1991). Concerts, collective security, and the future of Europe.

- International Security*, 16(1), 114-161.
- Lake, D. A. (1992). Powerful pacifists: democratic states and war. *American Political Science Review*, 86(01), 24-37.
- Lake, D. A., & Morgan, P. M. (1997). *Regional orders: Building security in a new world*. Penn State Press.
- Larson, D. W. (1985). *Origins of containment: A psychological explanation*. Princeton University Press.
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Afers Internacionals*, 32(32), 45-64.
- Lasswell, H. D. (1948). *Power and personality*. New York: Norton.
- Lemke, D. (2002). *Regions of war and peace*. Cambridge University Press.
- Lindberg, L. N. (1963). *The political dynamics of European economic integration*. Stanford University Press.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.
- Mansfield, E. D., & Solingen, E. (2010). Regionalism. *Annual Review of Political Science*, 13, 145-163.
- Mattli, W. (2000). Sovereignty bargains in regional integration. *International Studies Review*, 2(2), 149-180.
- Mearsheimer, J. J. (1994). The false promise of international institutions. *International security*, 19(3), 5-49.
- Miller, B. (2005). When and How Regions Become Peaceful: Potential Theoretical Pathways to Peace. *International Studies Review*, 7(2), 229-267.
- Milner, H. V. (1997). *Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations*. Princeton University Press.
- Milward, A. S. (1992). *The European rescue of the nation-state*. Los Angeles: University of California Press.
- Mitrany, D. (1975). *The functional theory of politics*. London:[Published on behalf of] London School of Economics & Political Science [by] M. Robertson.
- Mitrany, D. (1994). A Working Peace System. En *The European Union* (pp. 77-97). Springer.
- Mittelman, J. H. (1996). Rethinking the new regionalism in the context of globalization. *Global Governance*, 2, 189.
- Møller, B. (1996). Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos. *Desarrollo económico*, 769-792.
- Moodie, M. (2000). Cooperative Security: Implications for National Security and International Relations. *Cooperative Monitoring Center Occasional Paper*, 14.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- Morgenthau, H. (2000). *Política entre naciones. La lucha por la guerra y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Neumann, I. B. (1999). *Uses of the Other: 'The East' in European Identity Formation*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Niemann, M. (2000). *A Spatial Approach to Regionalisms in the Global Economy*. New York: Martin's Press.
- Nye, J. S., & Lynn-Jones, S. M. (1988). International security studies: a report of a conference on the state of the field. *International security*, 12(4), 5-27.
- O'Neill, K., Balsiger, J., & VanDeveer, S. D. (2004). Actors, norms, and impact: Recent international cooperation theory and the influence of the agent-structure debate. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 7, 149-175.
- Oelsner, A. (2007). Friendship, mutual trust and the evolution of regional peace in the international system. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 10(2), 257-279.

- Orakhelashvili, A. (2011). *Collective security*. Oxford University Press.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Oyarzún Serrano, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política*, 95-113.
- Pempel, T. J. (2005). *Remapping East Asia: the construction of a region*. Cornell University Press.
- Perrotta, D. (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. En E. Llenderozas (Ed.), *Relaciones Internacionales. Teorías y debates* (pp. 197-252). Buenos Aires: Eudeba.
- Puchala, D. J. (1968). The pattern of contemporary regional integration. *International Studies Quarterly*, 12(1), 38-64.
- Putnam, R. (1996). Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona abierta*, (74), 69-120.
- Rapoport, M., & Spiguel, C. (2003). Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina. *Foreign Policy and Political Regime*, 169-235.
- Restrepo, G. A. O. (2006). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista fuerzas armadas y sociedad*, 20(1), 141-162.
- Riggirozzi, P. (2012). Region. Regioness and regionalism. Towards a new synthesis. *New Political Economy*, 17(4), 421-443.
- Risse-Kappen, T. (1991). Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies. *World Politics*, 43(04), 479-512.
- Rojas Aravena, F. (2000). América Latina, las medidas de confianza mutua y de seguridad regional. Evaluación y Perspectivas. *Estudios Internacionales*, 18-32.
- Rosati, J. A. (1984). The impact of beliefs on behavior: The foreign policy of the Carter administration. En D. A. Sylvan & S. Chan (Eds.), *Foreign Policy Decision Making* (p. 163). New York: Praeger.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51, 144-172.
- Rosenau, J. N. (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York-London: The Free Press-Collier-Macmillan Limited.
- Rosenau, J. N. (1969). *Linkage politics: Essays on the convergence of national and international systems*. Free Press.
- Rosenau, J. N. (1980). *The Scientific Study of Foreign Policy*. London: Frances Pinter.
- Rosenau, J. N. (1997). *Along the domestic-foreign frontier: Exploring governance in a turbulent world* (Vol. 53). Cambridge University Press.
- Russell, R. (1989). *Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina (1976-1989)*. FLACSO, Programa Argentina.
- Russell, R. (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En R. Russell (Ed.), *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina* (pp. 255-274). Buenos Aires: GEL.
- Russett, B. (1994). *Grasping the democratic peace: Principles for a post-Cold War world*. Princeton university press.
- Saín, M. (2001). Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las nuevas amenazas: el caso argentino (1983-2000). *Insumisos Latinoamericanos*.
- Saint-Pierre, H. L. (2010). A Política de Defesa e Política externa. *Seguridad en Democracia: Un Reto a la Violencia en América Latina*, 202.
- Schatzberg, M. G. (1989). Military Intervention and the Myth of Collective Security: The Case of Zaire. *The Journal of Modern African Studies*, 27(02), 315-340.
- Schmitter, P. C. (1995). Change in regime type and progress in international relations. En E. Adler & B. Crawford (Eds.), *Progress in Postwar International Relations* (pp. 89-127). Columbia University Press.

- Schmitter, P. C. (2011). Los conceptos de cooperación e integración regional. *Puente Europa*, IX(1), 8-11.
- Seitz, A. (2010). Integración Latinoamericana -Caminos, dilemas y desafíos. En *Jornadas de la Red de Integración Latinoamericana (REDILA) de la Universidad Nacional de Cuyo*. Mendoza.
- Shaw, T. M., & Söderbaum, F. (2003). *Theories of new regionalism: A Palgrave reader*. Palgrave Macmillan.
- Smith, S. (1986). Theories of foreign policy: an historical overview. *Review of International Studies*, 12(1), 13-29.
- Smith, S. (2005). The contested concept of security. *Critical security studies and world politics*, 27-62.
- Snyder, R. C., Bruck, H. W., & Sapin, B. (1962). *Foreign Policy Decision Making: an Approach to the Study of International Politics*. New York: Free Press of Glencoe.
- Söderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of new regionalism. En T. M. Shaw & F. Söderbaum (Eds.), *Theories of new regionalism: A Palgrave reader* (pp. 1-21). Palgrave Macmillan.
- Söderbaum, F. (2015). *Early, Old, New and Comparative Regionalism: The Scholarly Development of the Field* (No. 64). *KFG Working Paper Series*.
- Soltani, F., Naji, S., & Amiri, R. E. (2015). Levels of Analysis in International Relations and Regional Security Complex Theory. *Journal of Public Administration and Governance*, 4(4), 166-171.
- Stewart-Ingersoll, R., & Frazier, D. (2012). *Regional Powers and Security Orders. A theoretical framework*. London-New York: Routledge. Taylor & Francis.
- Teixeira Jr., A. W. M. (2010). Segurança Sul-Americana e a Centralidade do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Ordem Regional. *Meridiano*, 47(117), 15.
- Thakur, R. (2006). *The United Nations, peace and security: from collective security to the responsibility to protect*. Cambridge University Press.
- Thompson, K. W. (1953). Collective Security Reexamined. *American Political Science Review*, 47(03), 753-772.
- Tibiletti, L. (2014). Las distintas ofertas de identidades estratégicas en los países de UNASUR y su impacto en la búsqueda de una identidad de defensa suramericana. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, (1).
- Tokatlian, J. G. (2012). Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 475-492.
- Tomassini, L. (1988). El análisis de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 21(84), 498-559.
- Trefler, P. (2015). Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad en el ámbito de la Organización de Estados Americanos. *Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 1, 127.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 169-216.
- Varas, A. (1995). La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría. En O. Pellicer (Ed.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*. México D.F.: Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Vargas-Alzate, L. F. (2012). Debate entre política exterior y relaciones internacionales Una reactivación del orden teórico. *Revista Universidad EAFIT*, 46(157), 75-90.
- Viotti, P. R., Kauppi, M. V, Paul, R. V., & Mark, V. K. (1999). *International relations theory: realism, pluralism, globalism, and beyond*. Allyn and Bacon.
- Vitelli, M. (2016). América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. *Foro internacional*, 56(3), 724-755.
- Wallander, C., & Keohane, R. (1999). Risk, threat, and Security Institutions. En H. Haftendorn, R. Keohane, & C. Wallander (Eds.), *Imperfect unions: security institutions over time and space* (pp. 21-47). Oxford University Press.
- Wallerstein, I. (1998). *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. México DF: Siglo XXI Editores.
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Waltz, K. (2001). *Man, the state, and war: a theoretical analysis*. Columbia University Press.
- Warleigh-Lack, A. (2006). Towards a Conceptual Framework for regionalisation: Bridging 'new regionalism' and 'integration theory'. *Review of International Political Economy*, 13(5), 750-771.
- Weede, E. (1992). Some simple calculations on democracy and war involvement. *Journal of Peace Research*, 377-383.
- Weiss, T. G., & Kessler, M. A. (1991). *Third World Security in the Post-Cold War Era*. Lynne Rienner Publishers.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella: construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 46(1), 1-47.
- Wilson, G. (2014). *The United Nations and collective security*. Routledge.
- Withers, G., Santos, L., & Isacson, A. (2010). Preach What You Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas. *Washington Office on Latin America*.
- Wivel, A. (2005). Explaining why state X made a certain move last Tuesday: the promise and limitations of realist foreign policy analysis. *Journal of international relations and development*, 8(4), 355-380.
- Wyn-Jones, R. (2005). On emancipation: Necessity, capacity, and concrete utopias. *Critical security studies and world politics*, 215-235.

Capítulo 2

- Aguilar, S. L. C. (2010). *Segurança e Defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. Porto de Idéias Editora.
- Ainchil, G. (2014). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 11 de diciembre.
- Alice, M. (2002). *La evaluación de la eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente: las posiciones argentinas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Alves Soares, S. (2006). *Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: Editora UNESP.
- Amorim, C. (2011). *Conversas con jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá.
- Amorim Neto, O. (2011). *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Elsevier Brasil.
- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo: un balance provisorio. En P. Sader, Emir y Gentili (Ed.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pp. 11-18). Buenos Aires: CLACSO.
- Ayerbe, L. F. (1998). *Neoliberalismo e política externa na América Latina: uma análise a partir da experiência argentina recente*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP.
- Balza, M. A. (2001). *Dejo constancia: memorias de un general argentino*. Planeta.
- Banco Mundial. (2017). Datos de libre acceso del Banco Mundial. Obtenido de: <http://datos.bancomundial.org/>
- Battaglino, J. (2013). La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político. *Revista SAAP*, 7(2), 265-273.
- Bernal-Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 154-178.
- Blinder, D. (2014). *Globalización, geopolítica, y tecnologías sensibles en situación periférica: tecnología misilística/espacial en la Argentina (1989 -2012)*. Universidad de Buenos Aires.
- Bologna, A. B. (1998). La inserción argentina en la sociedad internacional. En CERIR (Ed.), *La política exterior argentina 1994/1997* (pp. 9-21). Rosario: Ediciones CERIR.
- Botto, M. (2011). ¿Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur? *Nueva Sociedad*, 32, 17-25.

- Botto, M. (2015). América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el MERCOSUR. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 11(21), 9–38.
- Boutros-Ghali, B. (1992). Una agenda para la paz. *Reporte del Secretario General, Naciones Unidas (Junio de 1992)*.
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? *Desarrollo económico*, 179–200.
- Boyd, G., & Hopple, G. W. (1987). *Political Change and Foreign Policies*. Burns & Oates.
- Bush, G. H. W. Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative, Public papers of the presidents of the United States (1990). Obtenido de: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18644>
- Bush, G. H. W. The President's News Conference on the Persian Gulf Conflict, Public papers of the presidents of the United States (1991). Obtenido de: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19352>
- Busso, A. (1994). Menem y los Estados Unidos, un nuevo rumbo en la política exterior argentina. En *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario: Ediciones CERIR.
- Busso, A. (1999). *Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los noventa: el caso Cóndor II*. Edición Cerir-Cen.
- Busso, A. (2016). *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*. Rosario: UNR Editora.
- Busso, A., & Bologna, A. B. (1994). La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación. En A. B. Bologna (Ed.), *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario: Ediciones CERIR.
- Caetano, G. (2006). Parlamento Regional y Sociedad Civil en el Proceso de Integración ¿Una nueva oportunidad para “otro” Mercosur? *Friedrich Ebert Stiftung. Montecvideo, Uruguay*.
- Camargo, S. de. (1985). Os novos amigos: Brasil e Argentina atravessam a ponte. *Contexto Internacional*, 1(2), 63–80.
- Canelo, P. (2007). La “militarización” de la seguridad interior en la Argentina. En *VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*.
- Canelo, P. (2011). Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa. En A. Pucciarelli (Ed.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Carter, A. B., Perry, W. J., & Steinbruner, J. D. (2010). *A new concept of cooperative security*. Brookings Institution Press.
- Castellani, A., & Schorr, M. (2004). Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico. *Cuadernos del CENDES*, 21(57), 29.
- Castro, J. (1998). *La tercera revolución*. Catálogos.
- Cavallo, D. (1997). *El peso de la verdad*. Buenos Aires: Planeta.
- Cisneros, A. (1996). Foreign Policy and Argentina's National Interest. En C. M. Lewis & C. Szusterman (Eds.), *Argentina: Foreign relations and the new foreign policy agenda* (pp. 5–16). London: Institute of Latin American Studies. University of London.
- Cisneros, A., & Castro, J. (1998). *Política exterior argentina, 1989-1999: Historia de un éxito*. Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano.
- Cisneros, A., & Escudé, C. (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE) Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- Cisneros, A., & Piñeiro Iñiguez, C. (2002). *Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. Buenos Aires: Nuevo Hacer.
- Clarín. (1996, diciembre 7). Cheek: “La Argentina es el aliado número uno de EE UU”. Obtenido de:

- <http://edant.clarin.com/diario/96/12/07/t-00401d.htm>
- Clarín. (1997, octubre 6). Esta política exterior logró la transformación argentina. Obtenido de: https://www.clarin.com/opinion/politica-externor-logro-transformacion-argentina_0_r1agbdx-AKg.amp.html
- Clinton, W. J. Interview With Argentine Reporters in Buenos Aires, Public papers of the presidents of the United States (1997). Obtenido de: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/>
- Clinton, W. J. Remarks at the State Dinner Hosted by President Menem of Argentina in Buenos Aires. October 16, Public papers of the presidents of the United States (1997). Obtenido de: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/>
- Colacrai, M. (2004). La política exterior argentina hacia los vecinos durante los 90. *Documento de trabajo*, (1).
- Colombo, S. (2009). La estrategia de integración argentina (1989-2004): cambios y continuidades a partir de la crisis del orden neoliberal. *Historia Actual Online*, (8), 135-152.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- Corigliano, F. (2003). La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de "Relaciones especiales". *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, 15.
- Corigliano, F. (2007). Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006). *Temas y Debates*, (13), 199-209.
- Couto, B. (2010). Desafíos para el Estado y los actores empresarios en la definición e implementación de la política industrial en Argentina. *Documentos de investigación social*, 11.
- da Conceição Tavares, M., & Hirst, M. (1988). *Argentina-Brasil: el largo camino de la integración*. Editorial Legasa.
- de Alvarez, G. L., Klagsbrunn, V. H., & da Silva Gonçalves, W. (2009). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos: as várias arestas de uma concepção estratégica*. Revan.
- DerGhougassian, K. (2010). Del control civil a la "ciudadanización" de las fuerzas armadas. La evolución de la política de Defensa en la Argentina desde el regreso de la democracia. *Debates Latinoamericanos*, 9(17).
- Diamint, R. (2001). *Democracia y seguridad en América Latina*. Universidad Torcuato di Tella.
- Diamint, R. (2003). Diez años de la política exterior Argentina: de Menem a Kirchner. *Colombia Internacional*, (56-57), 13-27.
- Diamint, R. (2008). La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad*, (213), 95-111.
- Diamint, R. (2014). *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Di Tella, G. (1992a). La República Argentina en el nuevo contexto internacional. *Revista del Ministerio de Relaciones Internacionales y Culto*, 1(1).
- Di Tella, G. (1992b). Palabras de cierre. En R. Russell (Ed.), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Di Tella, G. (1998). Prólogo. En A. Cisneros (Ed.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito* (pp. 13-17). Buenos Aires.
- Eissa, S. G. (2013). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.
- Embaixada do Brasil em Buenos Aires. (1991). Brasil-Argentina. Visita do Chanceler Guido Di Tella. Reunião de trabalho. 20 de marzo de 1991. En *Arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil*.
- Escudé, C. (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*. Editorial de Belgrano.

- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Etzioni, M. M. (1973). *La mayoría de uno. Hacia una teoría de la compatibilidad regional*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Fanelli, J. M., Frenkel, R., & Rozenwurcel, G. (1992). *Transformación estructural, estabilización y reforma del Estado en la Argentina* (Vol. 82). Buenos Aires: CEDES.
- Fernández, A. (1998). *Crisis y decadencia del sindicalismo argentino: sus causas sociales y políticas*. Editores de América Latina.
- Ferrer, A. (2005). Globalización, desarrollo y densidad nacional. *Fundación de Políticas Públicas*. Obtenido de: http://www.politicaspUBLICAS.org.ar/pdf/fpp_ferrer_28.04.pdf
- FLACSO-Chile -CLADDE (Ed.). (1997). *Medio siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Fraga, R. (2002). *La política exterior argentina: a través de los mensajes presidenciales al Congreso, 1854-2001*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Centro de Estudios de Política Exterior.
- Franco, I. (1993). Discurso del Sr. presidente de la República Federativa del Brasil, Itamar Franco, en el Instituto Río Branco. 27 de abril. Brasilia.
- Friedman, T. L. (2000). *The Lexus and the olive tree: Understanding globalization*. Macmillan.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta.
- Goldmann, K. (2014). *Change and stability in foreign policy: the problems and possibilities of détente*. Princeton University Press.
- Gomes Saraiva, M. (2012). *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Gonçalves, J. B., & Lyrio, M. C. (2003). Alianza estratégica entre Brasil y la Argentina: Antecedentes, Estado Actual y Perspectivas. *Población & sociedad*, 10(1), 137-156.
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2011). *The enigma of capital: and the crises of capitalism*. Profile Books.
- Hermann, C. F. (1990). Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34(1), 3-21.
- Hettne, B. (2003). The new regionalism revisited. En F. Söderbaum & T. M. Shaw (Eds.), *Theories of new regionalism* (pp. 22-42). New York: Palgrave Macmillan.
- Hirst, M. (1996). *Democracia, seguridad e integración: América Latina en un mundo en transición*. Grupo Editorial Norma.
- Hobsbawm, E. (1995). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Holsti, K. J. (2015). Restructuring foreign policy: a neglected phenomenon in the theory of international relations. En K. J. Holsti (Ed.), *Why nations realign: Foreign policy restructuring in the postwar world*. Routledge.
- Hurrell, A. (1995). Explaining the resurgence of regionalism in world politics. *Review of International Studies*, 21(4), 331-368.
- Iazzetta, O. M. (1996). *Las privatizaciones en Brasil y Argentina: una aproximación desde la técnica y la política*. Homo Sapiens Ediciones.
- Krauthammer, C. (1990). The unipolar moment. *Foreign affairs*, 70(1), 23-33.
- La Nación. (1990a, septiembre 19). Fuerzas argentinas intervendrán en el bloqueo militar contra Irak.
- La Nación. (1990b, septiembre 20). Menem justificó la decisión del Gobierno.
- La Nación. (1991, marzo 3). "Rompimos con sesenta años de aislacionismo".
- La Nación. (1997a, julio 4). Las alianzas que convienen. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/209855-las-alianzas-que-convienen>
- La Nación. (1997b, septiembre 26). Di Tella: "Vamos a llegar a un acuerdo con Brasil". Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/77561-di-tellavamos-a-llegar-a-un-acuerdo-con-brasil>

- La Nación. (1998, febrero 12). Menem analiza enviar tropas al Golfo Pérsico. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/87738-menem-analiza-enviar-tropas-al-golfo-persico>
- La Prensa. (1991, febrero 12). Con Estados Unidos somos socios de una misma Alianza.
- Lampreia, L. F. (1998). A política exterior de do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(2), 5-17.
- Leiras, S. (1996). Transición y consolidación democrática: ¿hacia qué democracias? En J. Pinto (Ed.), *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*. Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Llenderozas, E. (2007). *Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión MINUSTAH en Haití: su impacto en los mecanismos de cooperación en operaciones de paz*. FLACSO-UdeSA-Universidad de Barcelona.
- Lowenthal, A. F. (1992). Latin America: Ready for Partnership. *Foreign Affairs*, 72(1).
- Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones internacionales*, 15, 113-138.
- Malamud, A. (2013). El Mercosur: misión cumplida. *Revista SAAP*, 7(2), 275-282.
- Menem, C. S. (1990a). *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*. BPR Publishers.
- Menem, C. S. (1990b). *Mensaje presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 108º período de sesiones ordinarias*.
- Menem, C. S. (1991a). *Integración Americana*. Buenos Aires: CEYNE.
- Menem, C. S. (1991b). *Mensaje presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 109º período de sesiones ordinarias*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Menem, C. S. (1994). *Discurso de cierre de la presidencia pro tempore del Mercosur. 18 de enero de 1994*. DiFilm. Obtenido de: <https://www.youtube.com/watch?v=Y4fVwMstcR0>
- Menem, C. S. (1997). Discurso inaugural. Presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem. En Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (Ed.), *Fuerzas para el mantenimiento de la paz*. Buenos Aires: CARI.
- Mercado Común del Sur. (1991). *Tratado de Asunción*. Asunción.
- Mercado Común del Sur. (1994). Comunicado Conjunto de los presidentes de los países del Mercosur. En *VI Reunión del Consejo del Mercado Común*. Buenos Aires.
- Merke, F. (2008). *Identidad y política exterior en Argentina y Brasil*. FLACSO. Sede Académica Argentina.
- Míguez, M. C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1989). La situación económico social al asumir las nuevas autoridades. 8 de julio de 1989. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1990). Notas de la reunión mantenida por el Canciller Argentino, Dr. Domingo Cavallo, con el Embajador Richard Kennedy, Consejero Especial del Departamento de Estado para temas de no proliferación y asuntos de energía nuclear. 16 de mayo de 1990. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN, Caja N° 48*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1991). Memorandum N° 96/91. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. "Entrevista Sr. Senador Bill Bradley con Sr. Canciller y Sr. Subsecretario Guadani". En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1993). Discurso del Sr. Secretario General y de Coordinación de la Cancillería Argentina, Embajador Andrés Cisneros, presidente de la delegación argentina ante el plenario del Régimen de Control de Tecnología Misilística. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/00158. Serie topográfica: C.44 A.79*.

- Miranda, R. (2012). Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. *Enfoques*, 85–103.
- Nye, J. S. (1992). What new world order? *Foreign Affairs*, 71(2), 83–96.
- Nye, J. S. (2002). The new Rome meets the new barbarians: how America should wield its power. *The Economist*, 23, 24.
- O'Donnell, G. (1989). Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos políticos*, 56, 19–36.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva sociedad*, 128, 62–87.
- Onea, T. (2013). *US foreign policy in the post-cold war era: restraint versus assertiveness from George H.W. Bush to Barack Obama*. New York: Palgrave Macmillan.
- Organización de los Estados Americanos. (1985). *Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-50) "Protocolo de Cartagena de Indias"*. Obtenido de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-50_Protocolo_de_Cartagena_de_Indias.htm
- Organización de los Estados Americanos. (1991). Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. En *AG/RES. (XXI-O/91)*. Santiago de Chile.
- Página 12. (1999, julio 25). Menem quiere combatir en Colombia. Obtenido de: <https://www.pagina12.com.ar/1999/99-07/99-07-25/pag03.htm>
- Palermo, V., & Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Peña, F. (1998). El desarrollo institucional del Mercosur. *Comunidad Andina y Mercosur. Desafíos pendientes de la integración en América Latina*, 95–114.
- Perrotta, D. (2013). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de las carreras de grado (1998-2012)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Rapoport, M., & Madrid, E. (2011). *Argentina-Brasil: de rivales a aliados: política, economía y relaciones bilaterales*. Capital Intelectual.
- Rapoport, M., & Spiguel, C. (2003). Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina. *Foreign Policy and Political Regime*, 169–235.
- República Argentina. (2010). Libro Blanco de la defensa. En *Argentina Bicentenario/2010*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Rosati, J. A. (1994). Cycles in Foreign Policy Restructuring: the politics of continuity and change in US foreign policy. *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, 221–261.
- Rosecrance, R. N. (1986). *The rise of the trading state: Commerce and conquest in the modern world* (Vol. 386). Basic Books New York.
- Russell, R. (1989). *Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina (1976-1989)*. FLACSO, Programa Argentina.
- Russell, R. (1992). El contexto externo de la política exterior argentina: notas sobre el Nuevo orden mundial. En R. Russell (Ed.), *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, R. (1995). Políticas exteriores: hacia una política común. En M. Rapoport (Ed.), *Argentina y Brasil en el Mercosur. Políticas comunes y alianzas regionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, R., & Tokatlian, J. (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina* (Vol. 642). Fondo de Cultura Económica Buenos Aires.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 157–180.

- Sain, M. F. (1999). *Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares. A construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1983-1995)*. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Sain, M. F. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Simonoff, A. (2005). Envío de tropas y política exterior argentina (1989-2005). *Relaciones Internacionales*, 28.
- Simonoff, A. (2013). Una visión estructural de la política exterior argentina y el rol de Chile desde el proceso de democratización de 1983. *Si Somos Americanos*, 13(1), 15–38.
- Skidmore, D. (1994). Explaining state responses to international change: The structural sources of foreign policy rigidity and change. *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, 43–64.
- Söderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of new regionalism. En T. M. Shaw & F. Söderbaum (Eds.), *Theories of new regionalism: A Palgrave reader* (pp. 1–21). Palgrave Macmillan.
- Soprano, G. (2016, marzo 18). ¿Qué hacer con la defensa nacional? *Clarín*.
- Talbott, S. (1996). Democracy and the national interest. *Foreign Affairs*, 47–63.
- The Economist. (1995, mayo 20). De-Inventing the State.
- The White House. National Security Strategy of the United States (1990). Obtenido de: <http://nssarchive.us/NSSR/1990.pdf>
- The White House. A National Security Strategy of Engagement and Enlargement (1995). Obtenido de: <http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/research/nss.pdf>
- Tokatlian, J. G. (2000). El alineamiento argentino con Estados Unidos. *Nueva sociedad*, 165, 21–26.
- Tussie, D. (2013). El Consenso de Cartagena: Notas sobre un fracaso. En *Documento presentado en la conferencia de la CEPAL-CAF-GIZ-SEGIB "La crisis de la deuda 30 años después"*. México D.F.
- Tussie, D., Botto, M., & Delich, V. (2004). El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional. *Nueva Sociedad*, 186, 114–127.
- US Department of State Dispatch. (1991, noviembre 18). Discurso de recepción oficial del presidente de Estados Unidos George H. W. Bush.
- Vigevani, T., Oliveira, M. F. de, & Cintra, R. (2003). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, 15(2), 31–61.
- Vilas, C. M. (2004). ¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? *Revista de sociología e política*, 22(22), 135–151.
- Zolo, D. (2002). Una crítica realista del globalismo jurídico desde Kant a Kelsen y Habermas. En *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* (Vol. 36, pp. 197–218).

Capítulo 3

- Balza, M. (1993, agosto 17). La Seguridad Regional. *La Nación*.
- Benítez Manaut, R. (2006). La seguridad hemisférica: de México a Puerto Príncipe. En J. S. Tulchin, R. Benítez Manaut, & R. Diamint (Eds.), *El Rompecabezas. Conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Boutros-Ghali, B. (1992). Una agenda para la paz. *Reporte del Secretario General, Naciones Unidas (Junio de 1992)*.
- Cabañas, M. R., & Castañeda, J. M. (2006). El nuevo consenso en materia de seguridad hemisférica. En J. S. Tulchin, R. B. Manaut, & R. Diamint (Eds.), *El Rompecabezas. Conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Canelo, P. (2007). La «militarización» de la seguridad interior en la Argentina. En *VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*.
- Cargnelutti, H. L. (1993). *Seguridad Interamericana: ¿Un subsistema el sistema interamericano?*

- Buenos Aires: Círculo Militar.
- CARI/Funación Konrad Adenauer (Ed.). (1993). Comentarios a la ponencia «Implicaciones estratégicas de la conformación del Mercosur». En *Seminario. El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur*. Buenos Aires.
- Carter, A. B., Perry, W. J., & Steinbruner, J. D. (2010). *A new concept of cooperative security*. Brookings Institution Press.
- Clarín. (1989, noviembre 26). El problema militar está terminado.
- Clarín. (1995, noviembre 9). Los militares no quieren enfrentar el narcotráfico.
- Clarín. (1996, diciembre 6). Menem ofreció a Clinton colaboración militar para combatir el narcotráfico. Obtenido de: <http://edant.clarin.com/diario/96/12/06/t-00201d.htm>
- Clarín. (1997, noviembre 21). Triple frontera: graves denuncias de Corach. Obtenido de: http://www.clarin.com/ediciones-antteriores/triple-frontera-graves-denuncias-corach_0_SkLW3AkbAYg.html
- Comini, N. (2011). *Atomizando el colectivo. La construcción de la política estatal argentina frente al TIAR (1929-1947)*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Connell-Smith, G. (1966). *The Inter-American System*. Oxford: Oxford University Press.
- Cope, J. A. (1998). *Hemispheric Security Relations. Remodeling the US Framework for the Americas*. DTIC Document.
- De la Torre, E. (1993). Alcances de la cooperación militar en el Mercosur. En *Seminario. El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur*. Buenos Aires: CARI/Funación Konrad Adenauer.
- De la Torre, E. (2016). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 2 de febrero.
- Desch, M. C. (1998). Why Latin America May Miss the Cold War: The United States and the Future of Inter-American Security Relations. En J. I. Domínguez (Ed.), *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era* (pp. 245-265). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Diamint, R. (1999). Reforma a la instituciones de seguridad en las Américas. En *Presentado en el Foro sobre seguridad en el hemisferio, OEA. Washington DC Abril*.
- Diamint, R. (2014). *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Diamint, R. (2015). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 17 de noviembre.
- Dominguez, J. (1999). «La política de Defensa Argentina en el actual contexto internacional» (Conferencia del Señor Ministro de Defensa de la República Argentina, licenciado Jorge Domínguez, ante el Colegio Interamericano de Defensa. Washington, 24 de septiembre de 1999). En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N° 50*.
- Eissa, S. G. (2013). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.
- Estado Mayor General del Ejército. (1999). *Memoria del Ejército Argentino. «Un ejército hacia el siglo XXI»*.
- Ferrer, J. (1992). Palabras pronunciadas por el Señor Jefe del Estado Mayor, Almirante Dn. Jorge O.Ferrer en el marco de la Organización de Estados Americanos - Colegio Interamericano de Defensa. Washington (DC) Estados Unidos de América - 4 de Octubre de 1991. *SER en el 2000, 1*.
- FLACSO-Chile -CLADDE (Ed.). (1997). *Medio siglo del TIAR. Estudio estrategico de America Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Griffith, I. L. (1998). Security Collaboration and Confidence building in the Americas. En J. I. Domínguez (Ed.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era* (pp. 169-187). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Guedes da Costa, T. (1997). Cinquenta Anos do Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (TIAR): Frustrações e Continuidade Institucional? En FLACSO-Chile - CLADDE (Ed.), *Medio siglo del TIAR. Estudio estrategico de America Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

- Herz, M. (2008). Does the Organisation of American States Matter? *Working Paper No. 34. Regional and Global Axes of Conflict*.
- Hirst, M. (1995). Obstáculo ao governo regional no hemisfério ocidental: velho regionalismo na nova ordem mundial. *Política externa*, 4(2), 94-122.
- Lafferriere, G., & Soprano, G. (2015). *El Ejército y la política de Defensa en la Argentina del siglo XXI*. Rosario: Prohistoria.
- Llenderozas, E. (1996). Seguridad y democracia: nuevos rumbos en la política exterior argentina. En J. Pinto (Ed.), *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades* (pp. 243-280). Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa. (1999). *Libro Blanco de la República Argentina*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1991a). CA EEOEA 010357/37. «Entrevista presidente JID». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN. Caja AH/0106. Serie topográfica: C.44 A.53*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1991b). CA EEOEA 010795/91. «Situación Haití-JID». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN. Caja AH/0085. Serie topográfica: C.44 A.43*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1991c). Memorándum. «Entrevistas Sr. Melvyn Levitzky con Ministros de Defensa e Interior (viernes 16-8-91)». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN, Caja N° 48*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1992a). CA EEUU 011539/92. Visita del Secretario Ferreira Pinho. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN. Caja AH/0021. Serie topográfica: C.44 A.11*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1992b). «Estrategia de negociación argentina para el Cono Sur en el campo de la defensa y la seguridad». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN. Caja AH/0085. Serie topográfica: C.44 A.43*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1993a). CA EEUU 012741/93. «Visita ministro defensa Camilión. Entrevista con Aspin». 1 de noviembre. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN. Caja AH/0101. Serie topográfica: C.44 A. 51*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1993b). CB DIGAN 010883/93. «Reunión bilateral en Río de Janeiro sobre temas de seguridad». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN. Caja AH/0106. Serie topográfica: C.44 A.53*. Buenos Aires.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1993c). Memorándum N° 000239/93. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. «Reunión bilateral Argentina-Brasil sobre temas de seguridad 21 de diciembre de 1993». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN. Caja AH/0080. Serie topográfica: C.44.A.40*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1994a). CT SEREE 010011/94. 1ras Consultas de Alto Nivel con R.F. Alemania (II). En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN. Caja AH/0021. Serie topográfica: C.44.A.11*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1994b). II Conversaciones bilaterales Argentina – Estados Unidos de América sobre temas de seguridad bilateral, regional e internacional. Buenos Aires, 26 y 27 de mayo. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN. Caja AH/0085. Serie topográfica: C.44 A.43*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1994c). Memorándum 210/94. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. "Visita del Secretario de Defensa de los EEUU a la Rca. Argentina (9 de noviembre). En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC)*, *Archivo DIGAN. Caja N° 70*.

- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1994d). Proyecto de resolución para la Asamblea General de la OEA sobre Conferencia Especializada de Ministros de Defensa de la Región y propuesta para el establecimiento de un Centro para la Prevención de Conflictos o Controversias. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/0106. Serie topográfica: C.44 A.53.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1995a). Memorándum N° 24/95. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. «Caso Ecuador-Perú (fortalecimiento de las medidas de fomento de la confianza en la región)» (1 de febrero de 1995). En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/0085. Serie topográfica: C.44 A.43.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1995b). Memorándum N° 517/95. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. «Contradicciones en la instrumentación de la política de seguridad para la inserción internacional de la Argentina a nivel global, regional y subregional». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/0035. Serie topográfica: C.44.A.18.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996a). Aide Memoire. Propuesta de Acuerdo para el Afianzamiento de la Seguridad Mutua entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996b). CA EEUU 012758/93. «Visita ministro defensa Camilión. Reunión con R. Feinberg». 2 de noviembre. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/0101. Serie topográfica: C.44.A.51.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1998). II Reunión de Consultas entre los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la República Argentina y la República de Chile. Carpeta para el Sr. Director de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N°70. Buenos Aires.*
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1999). Memorándum N° 101122/99. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. «Informe Política Exterior 1989-1999 con proyecciones actualizado al mes de septiembre». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N° 50.*
- Miyamoto, S. (2002). O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum? *São Paulo em Perspectiva*, 16(1), 54-62.
- Montenegro, G. (2003). Nuevas amenazas. Aproximación desde una perspectiva internacional. En E. López & M. Sain (Eds.), *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para Argentina y Brasil.* Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Morgenfeld, L. A. (2010). Del TIAR a la OEA: Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 6(12), 13-49.
- Organización de los Estados Americanos. (1973). Sesión Plenaria. Comisión Especial para Estudiar el Sistema Interamericano y Proponer Medidas para su Reestructuración (CEESI). Lima, 21 de junio de 1973. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo Archivaldo Lanús. Años varios. Caja AH/003. Serie topográfica: C.72 A.59.*
- Organización de los Estados Americanos. (1991a). AG/RES. 1123 (XXI -0/91).
- Organización de los Estados Americanos. (1991b). Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. En *AG/RES. (XXI-0/91).* Santiago de Chile.
- Organización de los Estados Americanos. (1992). Cooperación para la seguridad y el desarrollo hemisféricos. Contribuciones regionales a la seguridad global. En *AG/RES. 1179 (XXII-0/92).*
- Pagliari, G. D. C. (2006). Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus

- mecanismos institucionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49(1), 26-42.
- Paradiso, J., & Luna Pont, M. (2003). Paz y guerra en la trayectoria latinoamericana. *Universidad & Integración*, 1(1), 35-81.
- Patiño Mayer, H. (1995). Seguridad Hemisférica. *Revista de la Escuela de Defensa Nacional*, 44, 95-101.
- Patiño Mayer, H. (2014). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 15 de marzo.
- Peña, F. (1970). Argentina en América Latina. *Criterio*, (1609-10).
- Pfirter, R. (1993). Seguridad global y seguridad regional: una vision argentina. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/0106. Serie topográfica: C.44 A.53*.
- Pion-Berlin, D. (2005). El manejo político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica. *Military Review*, 2, 52-67.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar.
- Rial, J. (2013). Defensa Nacional y democracia en América Latina: los intentos de cambio de régimen y la defensa nacional. *Documentos CIDOB, América Latina*, (36).
- Rojas Aravena, F. (1996). Williamsburg: ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad? *Estudios Internacionales*, 139-164.
- Saín, M. (2001). Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90. En *XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA)*. Washington D.C.
- Tokatlian, J. G. (2002). La inesperada (y temeraria) resurrección del TIAR. *Foreign affairs: Latinoamérica*, 2(1), 100-105.
- Tokatlian, J. G. (2008). La configuración de un problema: el militarismo estadounidense en América del Sur. *Le Monde diplomatique. Edición Cono Sur*, (153), 18-19.
- Youngers, C., & Rosin, E. (2005). La «guerra contra las drogas» impulsada por Estados Unidos su impacto en América Latina y el Caribe. En C. Youngers & E. Rosin (Eds.), *Drogas y democracia en América Latina* (pp. 13-28). Buenos Aires: Biblos.

Capítulo 4

- Balza, M. (1995). La seguridad entre los países del MERCOSUR. *SER en el 2000*, 8, 25-27.
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? *Desarrollo económico*, 179-200.
- Cargnelutti, H. L. (1993). Alcances de la cooperación militar entre los países del Mercosur. En CARI/Fundación Konrad Adenauer (Ed.), *Seminario. El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur* (pp. 21-27). Buenos Aires.
- Cavallo, D. (1997). *El peso de la verdad*. Buenos Aires: Planeta.
- Clarín. (1996a, diciembre 6). Menem ofreció a Clinton colaboración militar para combatir el narcotráfico. Obtenido de: <http://edant.clarin.com/diario/96/12/06/t-00201d.htm>
- Clarín. (1996b, diciembre 18). Menem, sin eco en la cumbre. Obtenido de: <http://edant.clarin.com/diario/96/12/18/t-00601d.htm>
- Clarín. (1997, marzo 10). Cohetes para el Mercosur. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/cohetes-mercosur_0_rJ7MsdfbCKl.html
- Clarín. (1997, julio 28). Proponen que los militares controlen estallidos sociales. Obtenido de: <http://edant.clarin.com/diario/97/07/28/t-00401d.htm>
- Clarín. (1997, julio 29). Toda la oposición, contra el proyecto. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/toda-oposicion-proyecto_0_HJXGzZ-RKl.html
- Consejo del Mercado Común. (1998a). Decisión CMC N° 5/98. Plan de cooperación y asistencia recíproca para la seguridad regional en el Mercosur. Buenos Aires. Obtenido de: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_1998

- Consejo del Mercado Común. (1998b). Decisión CMC N° 7/98. Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados para el MERCOSUR. Obtenido de:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_1998
- Consejo del Mercado Común. (1998c). Decisión CMC N° 18/98. Creación del Foro de Consulta y Concertación Política
- Consejo del Mercado Común. (1999). Decisión N° 23/99. Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Obtenido de:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_1999
- Consejo del Mercado Común. (2000). Decisión N° 008/00. Complementación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en materia de Delitos Económicos y Financieros entre los Estados Partes del Mercosur. Obtenido de:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_2000
- Delegación de la República Argentina. (1992). ¿Es viable un sistema colectivo de defensa en el Cono Sur en un contexto de integración regional en marcha? En G. de B. (R) A. G.Herrera (Ed.), *6º Simposio de Estudios Estratégicos. Argentina-Brasil-Uruguay y Paraguay* (pp. 213–255). Buenos Aires.
- Delegación de la República del Paraguay. (1991). Visualización de las Fuerzas Armadas sudamericanas, a partir del año 2000, frente a la evolución de la coyuntura mundial, ya perceptible. Apreciación de la República del Paraguay. En D. A. Franco Flores (Ed.), *5º Simposio de Estudios Estratégicos. Argentina-Brasil-Uruguay y Paraguay* (pp. 151–159). Montevideo.
- Delegación de la República del Paraguay. (1992). Cooperación militar dentro de la integración regional. En G. de B. de A. C. C. Espínola (Ed.), *6º Simposio de Estudios Estratégicos. Argentina-Brasil-Uruguay y Paraguay* (pp. 101–122). Buenos Aires.
- Delegación de la República Federativa del Brasil. (1991). Visualización de las Fuerzas Armadas sudamericanas, a partir del año 2000, frente a la evolución de la coyuntura mundial, ya perceptible. En L. C. de Albuquerque Santos (Ed.), *5º Simposio de Estudios Estratégicos. Argentina-Brasil-Uruguay y Paraguay* (pp. 121–140). Montevideo.
- Delegación de la República Federativa del Brasil. (1992). ¿Es viable un sistema colectivo de defensa en el Cono Sur en un contexto de integración regional en marcha? Apreciación de la República Federativa del Brasil. En Coronel (R) Raymundo Guarino Monteiro (Ed.), *6º Simposio de Estudios Estratégicos. Argentina-Brasil-Uruguay y Paraguay* (pp. 255–271). Buenos Aires.
- Diamint, R. (2001). *Democracia y seguridad en América Latina*. Universidad Torcuato di Tella.
- Diamint, R. (2008). La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad*, (213), 95–111.
- Diamint, R. (2014). *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Diamint, R. (2015). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 17 de noviembre.
- Druetta, G., Tibiletti, L., & Donadio, M. (1992). Los nuevos conceptos sobre seguridad estratégica regional. *SER en el 2000*, 1.
- Eissa, S. G. (2013). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983–2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.
- Fernández, A. A. (2000). La renovación de la noción de Estado. En *Globalización, integración, Mercosur y desarrollo local* (pp. 91–108). Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- González, A. E. (1992). Palabras de apertura pronunciadas por el Sr. Ministro de Defensa, Dr. Antonio Erman González. En *6º Simposio de Estudios Estratégicos. Argentina-Brasil-Uruguay y Paraguay* (pp. 7–10). Buenos Aires.
- Grupo Andino. (1989). *Declaración de Galápagos: Compromiso andino de paz, seguridad y cooperación*.

- Guedes da Costa, T. (1993). Mercosur, seguridad regional y defensa nacional en Brasil. *SER en el 2000*, (4).
- Hekimián, L. (2014). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 17 de abril.
- La Nación. (1991, marzo 20). Brasil rechazó un proyecto argentino.
- La Nación. (1996a, junio 29). Subió el desempleo. Obtenido de:
<http://www.lanacion.com.ar/167856-subio-el-desempleo>
- La Nación. (1996b, octubre 7). El narcotráfico, prioridad regional. Obtenido de:
www.lanacion.com.ar/171997-el-narcotrafico-prioridad-regional
- La Nación. (1997a, julio 15). Estudian un acuerdo de defensa para los países del Mercosur. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/72830-estudian-un-acuerdo-de-defensa-para-los-paises-del-mercosur>
- La Nación. (1997b, agosto 2). No actuarán en conflictos sociales las fuerzas armadas bilaterales. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/74066-no-actuaran-en-conflictos-sociales-las-fuerzas-armadas-bilaterales>
- La Nación. (1997c, diciembre 16). Ante la crisis, el Mercosur ratificó el ajuste. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/83269-ante-la-crisis-el-mercosur-ratifico-el-ajuste>
- La Nación. (1997d, diciembre 16). Fronteras: presión de Clinton al Mercosur. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/83268-fronteras-presion-de-clinton-al-mercosur>
- La Nación. (1998, julio 25). Apuesta regional a una defensa común. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/104619-apuesta-regional-a-una-defensa-comun>
- Machinandiarena de Devoto, L. (2006). *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*. Buenos Aires: CEIEG.
- Mercado Común del Sur. (1996). Declaración Presidencial sobre Dialogo Político entre los Estados Partes del Mercosur. 25 de junio. Potrero de Los Funes.
- Mercado Común del Sur. (1997). Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados partes del Mercosur. 19 de junio. En *XII Reunión del Consejo del Mercado Común*. Asunción.
- Mercado Común del Sur. (1998). Comunicado Conjunto de los presidentes de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile. En *XIV Reunión del Consejo Mercado Común*. Ushuaia.
- Ministério das Relações Exteriores. (1998). Agenda comentada da VII Reunião do Mecanismo de Consulta e Concertação Político do Mercosul. Buenos Aires, 21 e 22 de julho. En *Arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil*.
- Ministerio de Defensa. (1992). Nota N°1419/92. Secretaría de Asuntos Militares. 10 de noviembre. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N° 86*.
- Ministerio de Defensa. (1999). *Libro Blanco de la República Argentina*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1990). "Tratado entre los gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil y la República de Chile para afianzamiento de la seguridad regional". En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N° 70*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1992a). "Estrategia de negociación argentina para el Cono Sur en el campo de la defensa y la seguridad". En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/0085. Serie topográfica: C.44 A.43*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1992b). Letra DIGAN N° 10546/92. "Reunión de Ministros de Defensa del MERCOSUR y Chile". 22 de diciembre. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN, Caja N° 86*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1995). Memorandum N° 517/95. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. "Contradicciones en la instrumentación de la política de seguridad para la inserción internacional de la Argentina a nivel global, regional y subregional". En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/0035. Serie topográfica:*

- C.44.A.18.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996). CA EBRAS 011482/96. Brasil. Reunión Vicecancilleres Cisneros y Rego Barros. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N° 139*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996). CA ECHILE 013462/96. "Chile: visita a esta ministro defensa Domínguez - reuniones de trabajo". En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N° 70*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996). Reunión con el Ministerio de Defensa preparatoria de la Reunión de Tandil 12/9/1996. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN, Caja N° 70*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1998). II Reunión de Consultas entre los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la República Argentina y la República de Chile. Carpeta para el Sr. Director de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N° 70*. Buenos Aires.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1998). Memorándum N° 1257/98. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. "Propuesta de Bolivia para la creación de un Centro de Prevención de Conflictos y Medidas de Fomento de la Confianza para América Latina". 26 de octubre. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN, Caja N° 48*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1998). Memorándum N° 495/98. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. "Libro blanco de defensa de la Argentina". 7 de mayo. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN, Caja N° 69*.
- Ngoma, N. (2003). SADC: Towards a security community? *African Security Studies*, 12(3), 17–28.
- Nofal, B. (1996, abril 19). Chile en el Mercosur es un buen negocio. *Clarín*. Obtenido de: <http://old.clarin.com.ar/diario/96/04/19/nofal.html>
- Organización de los Estados Americanos. (1992). Cooperación para la seguridad y el desarrollo hemisféricos. Contribuciones regionales a la seguridad global. En *AG/RES. 1179 (XXII-O/92)*.
- Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. Collective Security Treaty (1992). Obtenido de: http://odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=1897
- Página 12. (1998, julio 25). Palazo para los golpistas del sur. Obtenido de: <https://www.pagina12.com.ar/1998/98-07/98-07-25/pag04.htm>
- Paikin, D. (2010). *Integración regional y nuevos pactos federales. El rol de los gobiernos subestatales en el MERCOSUR*. Universidad de Buenos Aires.
- Peña, F. (1992). La cumbre de Las Leñas y el futuro del MERCOSUR. *Revista del Centro de Economía Internacional (CEI)*. Obtenido de: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1992-06-cumbre-de-las-lenas-y-futuro-de-mercosur>
- República Argentina. Decreto 1116/96. Apruébase la Directiva para la realización del Planeamiento Militar conjunto que será impartida al Estado Mayor Conjunto por el Ministerio de Defensa (1996).
- República Argentina. Ley 24.948. Establécense las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para su reestructuración. Principios fundamentales. Disposiciones generales para la reestructuración. Disposiciones relativas al personal. Del equipamiento para la defensa (1998).
- Simonoff, A. (2010). Consolidación y auge del modelo clásico de inserción (1862-1916). En *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo* (pp. 51–68). La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- Tibiletti, L. (2017). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 9 de marzo.

- Tratado Estableciendo el Sistema de Seguridad Regional (1996). St. Georges. Obtenido de: <http://www.oas.org/csh/spanish/c&t42.asp>
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. (1995). San Pedro Sula. Obtenido de: <http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp>
- Ugarte, J. M. (2009). Integración subregional en seguridad pública y defensa, del MERCOSUR a UNASUR. En L. Martínez, L. Peña, & M. Vázquez (Eds.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Unión Europea. Tratado de la Unión Europea (1992). Maastricht.

Capítulo 5

- Acuña, C., & Smulovitz, C. (1996). Ajustando las Fuerzas Armadas a la democracia: las FF. AA. como actor político en la experiencia del Cono Sur. *Agora*, (5).
- Agüero, F. (2002). Militares, Estado y sociedad en Chile: mirando el futuro desde la comparación histórica. *Revista de Ciencia Política*, 22(1), 39–65.
- Ainchil, G. (2014). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 11 de diciembre.
- Alsina Jr, J. P. S. (2003). A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(2), 53–86.
- Alves Soares, S. (2008). Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações? *Estudos Ibero-Americanos*, 34(1).
- Amorim, C. (2015). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Río de Janeiro. 1 de julio.
- Battaglino, J. (2008). Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. *Estudios Internacionales*, 160(160), 7–33.
- Battaglino, J. (2013). La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político. *Revista SAAP*, 7(2), 265–273.
- Beltrán, V. (2000). Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 15(3), 50–67.
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? *Desarrollo económico*, 179–200.
- Busso, A. (2008). Las Relaciones cívico-militares en Estados Unidos ¿Una fuerza profunda en proceso de cambio? En A. Busso (Ed.), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos*. Rosario: UNR Editora.
- Busso, A., & Pignatta, M. E. (2008). Política Exterior, Fuerzas Profundas e Identidad. Reflexiones teóricas y metodológicas. En A. Busso (Ed.), *Fuerzas profundas e identidad: reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos. Tomo 1*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Campos, I. W. (2002). Defensa nacional. En B. Lamounier & R. Figueiredo (Eds.), *A era FHC; um balanço* (pp. 455–499). São Paulo: Cultura Editores Associados.
- Canelo, P. (2007). La “militarización” de la seguridad interior en la Argentina. En *VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*.
- Colacrai, M. (2004). La política exterior argentina hacia los vecinos durante los 90. *Documento de trabajo*, (1).
- Diamint, R. (2008). La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad*, (213), 95–111.
- Diamint, R. (2014). *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Diamint, R. (2015). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 17 de noviembre.
- Eissa, S. G. (2013). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983–2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.

- Embaixada do Brasil em Buenos Aires. (2001). Relatório de gestão do Embaixador Sebastião do Rego Barros. En *Arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- Flores, M. C. G. (2005). *O Mercosul nos discursos do governo brasileiro (1985-1994)*. Brasília: FGV Editora.
- Fraga, R. (1995). *Repensando la cuestión militar*. Buenos Aires: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.
- Garretón, M. A. (1999). Balance y perspectivas de la democratización política chilena. En A. Menéndez-Carrión, A. Joignant Rondón, & M. A. Garretón (Eds.), *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*. Santiago: Planeta/Ariel.
- Garretón, M. A. (2004). La calidad de la política en Chile. *Colección Ideas*, 5(42).
- González Guyer, J. (2007). Relaciones FFAA y Sociedad en Uruguay. De Anomalías democráticas de la vieja prosapia y su posible superación. Un ejercicio comparativo con el caso chileno. En E. López (Ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira.
- González Guyer, J. (2010). Uruguay, claroscuros de la primera gestión de izquierda en el gobierno y perspectivas del gobierno Mujica”. En H. Mathieu & C. Niño Guarnizo (Eds.), *Anuario 2010. Seguridad regional en América latina y el caribe*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Gutiérrez Palacios, C. (2007). Política de defensa de Chile. Una mirada desde la transición democrática. En E. López (Ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira.
- Hirst, M. (1996). *Democracia, seguridad e integración: América Latina en un mundo en transición*. Grupo Editorial Norma.
- Hirst, M. (2006). La fragmentada agenda de (in)seguridad regional. En *Seguridad y Democracia. Seguridad Regional No 1* (p. 17). La Paz: Fundación Friedrich Ebert - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Huneus, C. (1997). La autodisolución de la “democracia protegida” en Chile: cambios institucionales y el fin del régimen del general Pinochet. *Revista Ciencia Política*, 19.
- Hurrell, A. (1998). An emerging security community in South America? En E. Adler & M. Barnett (Eds.), *Security Communities*. Cambridge University Press.
- Keohane, R. O. (2002). Hobbes’s dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society. *Power and Governance in a Partially Globalized World*, 63.
- Lafferriere, G., & Soprano, G. (2015). *El Ejército y la política de Defensa en la Argentina del siglo XXI*. Rosario: Prohistoria.
- Ledebur, K. (2005). Bolivia: consecuencias claras. En C. Youngers & E. Rosin (Eds.), *Drogas y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- López, E. (2007). Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares. En E. López (Ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira.
- Lorenzini, M. E. (2010). Procesos políticos democráticos como fuerza profunda: la transición democrática y sus vinculaciones con la Política Exterior en Chile. En A. Busso (Ed.), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior: un recorrido de casos. Tomo 2* (pp. 57–88). Rosario: UNR Editora.
- Malamud, A. (2013). El Mercosur: misión cumplida. *Revista SAAP*, 7(2), 275–282.
- Maldonado Prieto, C. (2002). Las relaciones civil-militares en Chile durante la transición democrática. En E. Obando (Ed.), *La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar*. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, IDEPE.
- Mathias, S. K. (1995). *A distensão no Brasil: o projeto militar, 1973-1979*. Papirus Editora.
- Mathias, S. K., & Guzzi, A. C. (2010). Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 41–57.

- Ministerio de Defensa. (1999). *Libro Blanco de la República Argentina*.
- Oliveira, A. J. De, & Onuki, J. (2000). Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43(2), 108-129.
- Pinheiro Guimarães, S. (2005). *Cinco siglos de periferia: una contribución al estudio de la política internacional*. Prometeo.
- Quintana Taborga, J. R. (2005). La gestión política de la Defensa Nacional en Bolivia. En *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, RESDAL (pp. 117-123).
- República Argentina. Ley N° 23.554. Defensa Nacional (1988).
- República Argentina. Ley N° 24.059. Seguridad Interior (1992).
- República de Bolivia. Ley N° 1405. Orgánica de las Fuerzas Armadas (1992).
- República de Chile. Ley N° 18.948. Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (1990).
- República de Chile. Libro de la Defensa Nacional de Chile (1997).
- República del Paraguay. Ley N° 74/91 de Organización General de las Fuerzas Armadas (1991).
- República del Paraguay. Ley N° 1337/99 de Defensa nacional y de Seguridad interna (1999).
- República Federativa del Brasil. Constitución Política (1988).
- República Federativa del Brasil. Política de Defensa Nacional de Brasil (1996). Obtenido de: <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>
- República Federativa del Brasil. Lei Complementar N° 97. Normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (1997).
- República Oriental del Uruguay. Ley N° 15.808. Orgánica de las Fuerzas Armadas (1986).
- República Oriental del Uruguay. Bases para una Política de Defensa Nacional (1999).
- Rial, J. (2013). Defensa Nacional y democracia en América Latina: los intentos de cambio de régimen y la defensa nacional. *Documentos CIDOB, América Latina*, (36).
- Rizzo de Oliveira, E. (1993). *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas, SP.
- Sain, M. F. (1999). *Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares. A construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1983-1995)*. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Sain, M. F. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Teixeira, M. A. (1994). Fuerzas Armadas, Sociedad y Política de Defensa en Brasil. En *Seminario Hacia las Fuerzas Armadas Del año 2000*. Buenos Aires: Mimeo.
- Winand, É., & Saint-Pierre, H. L. (2010). A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História (São Paulo)*, 3-29.
- Wright Mills, C. (1957). *La élite del poder*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Yuste, J. C. (1997). *Informe Derechos Humanos en Paraguay 1997. Capítulo "Fuerzas Armadas"*. Obtenido de: <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/1997/23.html>
- Yuste, J. C., & Valiente, H. (1996). *Informe Derechos Humanos en Paraguay 1996. Capítulo "Fuerzas Armadas"*. Obtenido de: www.derechos.org/nizkor/paraguay/ddhh1996/ffaa.html

Capítulo 6

- Balza, M. (2016). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 24 de mayo.
- Bitencourt, L. (2006). ¿Liderazgo brasileño en seguridad hemisférica? En J. S. Tulchin, R. Benítez Manaut, & R. Diamint (Eds.), *El Rompecabezas. Conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bizzozero, L., & Lujan, C. (1992). La política exterior del gobierno de transición (1985-1989). *Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Postgrados. Montevideo, Uruguay*.
- Cervo, A. L., & Rapoport, M. (1998). *História do cone sul*. Brasilia: Editora Unb.
- Cisneros, A. (1997, septiembre 1). Nuestro más cercano amigo en el mundo. *Clarín*1. Obtenido de: https://www.clarin.com/opinion/cercano-amigo-mundo_0_BJmM4Re-Rtx.html

- Cisneros, A., & Escudé, C. (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE) Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- Clarín. (1996a, noviembre 15). «Tropas argentinas y de Brasil podrán tener un único mando».
- Clarín. (1996b, noviembre 19). Una política de buenos vecinos.
- Clarín. (1997a, julio 10). El Mercosur exige mayor compromiso de los políticos. Obtenido de: <http://old.clarin.com/diario/1997/07/10/guelar01.htm>
- Clarín. (1997b, julio 29). Sí a las maniobras conjuntas. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/maniobras-conjuntas_0_HyvzMb-Ate.amp.html
- Clarín. (1997c, agosto 2). Preocupación por el control sobre la triple frontera. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/preocupacion-control-triple-frontera_0_HywG5WbZ0Ke.amp.html
- Clarín. (1997d, agosto 20). Conflicto abierto en el corazón del Mercosur. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/conflicto-abierto-corazon-mercosur_0_rkXldJZWAKx.html
- Clarín. (1997e, agosto 24). La Argentina y el Brasil encontraron una salida para la crisis por la ONU. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/argentina-brasil-encontraron-salida-crisis-onu_0_HyExybZRFl.amp.html
- Clarín. (1999, septiembre 7). Brasil suspendió de golpe una reunión bilateral de ministros. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/brasil-suspendio-golpe-reunion-bilateral-ministros_0_rybb63x0Yx.html
- Colacrai, M. (2004). La política exterior argentina hacia los vecinos durante los 90. *Documento de trabajo*, (1).
- Diamint, R. (2001). *Democracia y seguridad en América Latina*. Universidad Torcuato di Tella.
- Diamint, R. (2008). La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad*, (213), 95-111.
- Diamint, R. (2015). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 17 de noviembre.
- Eissa, S. G. (2013). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.
- El País. (1997, agosto 24). Menem y Cardoso aparcen sus peleas para luchar juntos por un puesto en el Consejo de Seguridad. Obtenido de: http://elpais.com/diario/1997/08/24/internacional/872373620_850215.html
- El Tiempo. (1998, diciembre 14). Un país armado hasta los dientes. Obtenido de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-829799>
- Escudé, C., & Fontana, A. (1998). Las políticas de seguridad de Argentina: sus fundamentos y contexto regional. En J. Domínguez (Ed.), *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur* (pp. 81-123). Santiago de Chile: FLACSO Chile.
- Ferro Clérico, L. (2007). La política exterior de los gobiernos de transición y consolidación democrática en Uruguay - 1985-2000. En L. Ferro Clérico, S. Castro, D. Hernández Nilson, & A. Soto (Eds.), *Seminario Inserción Internacional del Uruguay* (pp. 63-74). Montevideo: Universidad de la República-Instituto Artigas de Servicio Exterior.
- FLACSO-Chile -CLADDE (Ed.). (1997). *Medio siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Fontana, A. (2001). *Seguridad internacional y transición democrática. La experiencia argentina 1983-1999* (No. 62). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Fuentes Saavedra, C. A. (1996). *Chile-Argentina el proceso de construir confianza*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Gardini, G. L. (2010). *The origins of Mercosur: Democracy and regionalization in South America*. Palgrave Macmillan.
- González Guyer, J. (2007). Relaciones FFAA y Sociedad en Uruguay. De Anomalías democráticas de la vieja prosapia y su posible superación. Un ejercicio comparativo con el caso chileno. En E. López

- (Ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira.
- González Guyer, J. (2010). Uruguay, claroscuros de la primera gestión de izquierda en el gobierno y perspectivas del gobierno Mujica". En H. Mathieu & C. Niño Guarnizo (Eds.), *Anuario 2010. Seguridad regional en América latina y el caribe*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- González Guyer, J. (2014). La Contribución de Uruguay para Operaciones de Paz de Naciones Unidas: Acerca de las Motivaciones y la Interpretación de su Record. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1), 41-72.
- Hirst, M., & Lengyel, M. (1986). Integración argentino-brasileña. Un paso histórico. *Cono Sur*, 5(5), 1-6.
- La Nación. (1996, noviembre 20). Otra vez Menem amenazó con los decretos. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/174088-otra-vez-menem-amenazo-con-los-decretos>
- La Nación. (1997a, enero 8). La Argentina y Brasil, en integración de Defensa. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/61720-la-argentina-y-brasil-en-integracion-de-defensa>
- La Nación. (1997b, abril 28). Distensión en la controversia del Mercosur. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/67928-distension-en-la-controversia-del-mercosur>
- La Nación. (1997c, mayo 5). La venta del portaaviones frustra una señal a EE.UU. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/68318-la-venta-del-portaaviones-frustra-una-senal-a-eeuu>
- La Nación. (1997d, mayo 12). Reforzará la Argentina su defensa territorial. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/68761-reforzara-la-argentina-su-defensa-territorial>
- La Nación. (1997e, agosto 8). Menem defendió en el Congreso chileno el acuerdo de los Hielos. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/74434-menem-defendio-en-el-congreso-chileno-el-acuerdo-de-los-hielos>
- La Nación. (1997f, agosto 21). Aumentó el tono de las críticas en Brasil y en Chile. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/75286-aumento-el-tono-de-las-criticas-en-brasil-y-en-chile>
- La Nación. (1997g, agosto 24). El impacto de la otra alianza. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/202423-el-impacto-de-la-otra-alianza>
- La Nación. (1997h, noviembre 23). El ejército de Chile compró 120 tanques alemanes. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/81382-el-ejercito-de-chile-compro-120-tanques-alemanes>
- La Nación. (1997i, diciembre 12). La Argentina empieza a recuperar su capacidad de defensa aérea. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/82950-la-argentina-empieza-a-recuperar-su-capacidad-de-defensa-aerea>
- La Nación. (1998a, febrero 13). La Argentina enviará tropas al Golfo Pérsico. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/87816-la-argentina-enviara-tropas-al-golfo-persico>
- La Nación. (1998b, mayo 24). Brasil cede su lugar en el Consejo de Seguridad. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/97700-brasil-cede-su-lugar-en-el-consejo-de-seguridad>
- La Nación. (1999a, septiembre 3). Alistan la Directiva Estratégica Militar. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/152039-alistan-la-directiva-estrategica-militar>
- La Nación. (1999b, octubre 31). Un destructor argentino en Chile. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/159439-un-destructor-argentino-en-chile>
- Lafferriere, G., & Soprano, G. (2015). La Cooperación de los Ejércitos Argentino y Brasileño desde Fines del Siglo XX. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(1).
- Lechini, G. (2010). *Argentina y África en el espejo de Brasil*. CLACSO.
- López, E. (2007). Sudamérica en el nuevo sistema de seguridad internacional. En J. Bertranou (Ed.), *Defensa nacional dimensiones internacionales y regionales : contribuciones al debate* (pp. 105-111). Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Lorenzini, M. E. (2013). Las relaciones argentino-chilenas 2008-2011: ¿realidad o ficción de la "alianza estratégica"? *Si Somos Americanos*, 13(1), 39-64.
- Maldonado Prieto, C. (2002). Las relaciones civil-militares en Chile durante la transición democrática. En E. Obando (Ed.), *La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar*.

- Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, IDEPE.
- Míguez, M. C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Milet, P. (2007). Desafíos en la seguridad regional: una visión desde Chile. *Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Fundación Friedrich Ebert. Policy Paper N° 16*.
- Ministerio de Defensa. (2001). Nota de la Dirección General de Política N° 063/01/43 al Sr. Director de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 12 de junio de 2001. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1990a). CA EEOEA 010123/90. «Sesión informal del Consejo Permanente - Centenario Sistema Interamericano». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1990b). Letra DIGAN N° 10708/90. «Estudio GRUTEN s/represas Brasil y Paraguay». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1990c). Letra DIGAN N° 10843/90. «Nota del 7/9/90 del Estado Mayor Conjunto sobre «Juego de Guerra». 11 de septiembre. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1993a). CA DIGAN 10903/93. «Reunión bilateral en Río de Janeiro sobre temas de seguridad». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/0106. Serie topográfica: C.44.A.53*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1993b). Memorandum N° 000239/93. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. «Reunión bilateral Argentina-Brasil sobre temas de seguridad 21 de diciembre de 1993». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/0080. Serie topográfica: C.44.A.40*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1994a). Medidas de fomento de la confianza con Chile. Visita del Ministro de Defensa de Chile (21/4/94). En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N°70*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1994b). Memorandum de la Dirección de América del Sur. Asunto: «Informar sobre reunión de funcionarios de Cancillería con altos oficiales de la Armada». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1995a). Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República del Paraguay relativo a cooperación naval. En *Biblioteca digital de Tratados*. Asunción.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1995b). Memorandum N° 239/95. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. «Política brasileña en temas de seguridad, desarme y no proliferación» (4 de julio). En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/0035. Serie topográfica: C.44.A.18*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1995c). Memorandum N° 517/95. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. «Contradicciones en la instrumentación de la política de seguridad para la inserción de la Argentina a nivel global, regional y subregional» (5 de diciembre). En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/0035. Serie topográfica: C.44.A.18*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1995d). TB DIGAN 010108/95. «Reunión consultiva c/Brasil s/ próxima reunión ministros de defensa». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N° 70*.

- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996a). Aide Memoire. Propuesta de Acuerdo para el Afianzamiento de la Seguridad Mutua entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996b). CA ECHILE 013221/96. «Chile: prensa/FFAA: "Ejército Binacional brasileño-argentino"» En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N° 70*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996c). CA ECHILE 013462/96. «Chile: visita a esta ministro defensa Domínguez - reuniones de trabajo». En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N° 70*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996d). CA EEUU 012758/93. «Visita ministro defensa Camilión. Reunión con R. Feinberg». 2 de noviembre. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja AH/0101. Serie topográfica: C.44.A.51*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996e). Comunicado conjunto de los señores cancilleres de la República Argentina y de la República del Paraguay. 25 de octubre. En *Biblioteca digital de Tratados*. Buenos Aires.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996f). Declaración Presidencial entre la República Argentina y la República de Bolivia. 19 de noviembre. En *Biblioteca digital de Tratados*. La Paz.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996g). EBRAS N° 104/96. Discurso del Sr. Ministro de Defensa, Oscar Camilión, en el Senado Federal de Brasil. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N° 139*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1996h). Minuta de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Argentina y Brasil. «Posada de los Pájaros», Tandil. 13/9/1996. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN. Caja N° 70*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1997a). Acuerdo en materia de Defensa y Seguridad Internacional entre la República Argentina y la República del Paraguay. En *Biblioteca digital de Tratados*. Asunción.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1997b). Declaración conjunta de los presidentes de la República Argentina y de la República de Chile. 8 de agosto. En *Biblioteca digital de Tratados*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1997c). Declaración de Río de Janeiro. Encuentro de los Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil. 27 de Abril. En *Biblioteca digital de Tratados*. Río de Janeiro.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (1999). Acuerdo entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República de Chile sobre coproducción de unidades navales. En *Biblioteca digital de Tratados*.
- Mora, F. (1993). La política exterior del Paraguay (1811-1989).
- O Estado de São Paulo. (1997a, abril 28). Brasil e Argentina assinam acordo militar.
- O Estado de São Paulo. (1997b, agosto 20). Dubiedade dos EUA estimula rivalidades.
- O Estado de São Paulo. (1997c, agosto 20). FH e Menem preparam reaproximação.
- Página 12. (1999a, marzo 30). Asilo con pensión completa. Obtenido de:
<http://www.archivo.pagina12.com.ar/1999/99-03/99-03-30/pag03.htm>
- Página 12. (1999b, julio 25). Menem quiere combatir en Colombia. Obtenido de:
<https://www.pagina12.com.ar/1999/99-07/99-07-25/pag03.htm>
- Pagliari, G. D. C. (2008). O Brasil e a segurança regional. En M. Cepik (Ed.), *América do Sul: Economia e Política da Integração Regional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Patiño Mayer, H. (1993). Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisferica-seguridad

- cooperativa. *Documento preparado por el Presidente de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Embajador Representante Permanente de la República Argentina.*
- Perfil. (2017, febrero 12). «Después de las islas pensábamos atacar Chile». Obtenido de: <http://www.perfil.com/elobservador/despues-de-las-islas-pensabamos-atacar-chile.phtml>
- Pinto, P. C. de A. (2015). *Diplomacia e política de defesa : o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)*. Brasília: FUNAG.
- República de Chile. Libro de la Defensa Nacional de Chile (1997).
- República Federativa del Brasil. Política de Defensa Nacional de Brasil (1996). Obtenido de: <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>
- Riquelme Rivera, J. (2012). Las relaciones civiles-militares en el marco de la participación chilena en operaciones de paz. *Reflexión Política*, 14(27).
- Rizzo de Oliveira, E. (1999). El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional. En F. Rojas Aravena (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*. (pp. 163-180). Santiago de Chile: FLACSO Chile - Editorial Nueva Sociedad.
- Rojas Aravena, F. (2003). La construcción de una alianza estratégica el caso de Chile y Argentina. En J. I. Domínguez (Ed.), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina* (pp. 85-129). Buenos Aires: Siglo XXI Editores-Universidad de Belgrano-FLACSO.
- Runza, R. A. (2004). Las relaciones argentino-chilenas de defensa. Análisis y evaluación desde la perspectiva del Comité Permanente de Seguridad. *Lateinamerika Analysen*, 8, 137-166.
- Russell, R. (1995). Políticas exteriores: hacia una política común. En M. Rapoport (Ed.), *Argentina y Brasil en el Mercosur. Políticas comunes y alianzas regionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Sain, M. F. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tini, M. N. (2008). La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay. *Relaciones Internacionales*, 17(34).
- Van Klaveren, A. (1997a). América Latina: hacia un regionalismo abierto. *Estudios Internacionales*, 62-78.
- Van Klaveren, A. (1997b). Continuidad y cambio en la política exterior chilena. En T. Di Tella (Ed.), *Argentina - Chile ¿Desarrollos paralelos?* (pp. 267-286). Nuevo Hacer - GEL.
- Venturino, J. F., & Venturino, M. L. (2016). *El proyecto argentino-brasileño del avión de pasajeros CBA-123« Vector»: crónica de un exitoso fracaso*. Editorial Dunken.
- Winand, É. (2010). Diplomacia e defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): história e conjuntura na análise das relações com a Argentina.
- Winand, É., & Saint-Pierre, H. L. (2007). O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai. São Paulo: Editora Unesp*, 33-72.
- Yopo, M. (1986). La política exterior del Paraguay: continuidad y cambio en el aislamiento. En H. Muñoz (Ed.), *América Latina y el Caribe: política exteriores para sobrevivir* (pp. 447-467). Buenos Aires: GEL/PROSPEL.

Capítulo 7

- Alianza para el Trabajo la Justicia y la Educación. Carta a los argentinos (1998). Buenos Aires.
- Alianza para el Trabajo la Justicia y la Educación. Argentina. Plataforma de la Alianza sobre Política Exterior (1999). Obtenido de: <http://www.resdal.org/Archivo/d0000030.htm>
- Banco Mundial. (2017). Datos de libre acceso del Banco Mundial. Obtenido de: <http://datos.bancomundial.org/>
- Bartolomé, M. C. (1994). Las nuevas vertientes de la seguridad, la defensa y los acuerdos

- multilaterales. En *Seguridad y Defensa en la posguerra fría*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Bernal-Meza, R. (2002). Política exterior Argentina: de Menem a de la Rúa ¿Hay una nueva política? *São Paulo em Perspectiva*, 16(1), 74–93.
- Bilbao, L. (2001). Estados Unidos alista un ejército para el ALCA. *Le Monde diplomatique. Edición Cono Sur*, (27).
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? *Desarrollo económico*, 179–200.
- Bresser- Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, (210), 110–125.
- Busso, A. (2001a). Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De La Rúa: entre la continuidad y los condicionamientos domésticos. En *Política exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?* Rosario: Ediciones CERIR.
- Busso, A. (2001b). Las relaciones argentino - americanas a partir del gobierno de la Alianza UCR-FREPASO: la influencia creciente de los condicionantes internos. *Anuario en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata*. Obtenido de: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A01/Dep-Amnor/Busso.htm#_ftnref28
- Canelo, P. (2014). El gobierno de la Alianza y las Fuerzas Armadas. El comportamiento militar frente a la crisis de 2001. En A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años de la Alianza: la crisis del orden neoliberal* (pp. 131–160). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Clarín. (1997a, febrero 11). Ahora hay relaciones intensas con los EE UU , dijo el canciller. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/ahora-relaciones-intensas-ee-uu-dijo-canciller_0_ByxmJhgRYl.html
- Clarín. (1997b, julio 28). Proponen que los militares controlen estallidos sociales. Obtenido de: <http://edant.clarin.com/diario/97/07/28/t-00401d.htm>
- Clarín. (1997c, agosto 8). “Vamos a entrar al 2000 con la convertibilidad”. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/vamos-entrar-2000-convertibilidad_0_HJkXAe-bRKx.html
- Clarín. (1997d, agosto 18). Terminemos con el mito de la “Brasil-dependencia”. Obtenido de: https://www.clarin.com/opinion/terminemos-mito-brasil-dependencia_0_SJSCk-b0Fg.html
- Clarín. (1999a, septiembre 19). Brasil trabó el 90% de sus compras a Argentina. Obtenido de: https://www.clarin.com/economia/brasil-trabo-90-compras-argentina_0_BJT41nnlRFe.html
- Clarín. (1999b, septiembre 19). Un fuerte golpe de los brasileños. Obtenido de: https://www.clarin.com/economia/fuerte-golpe-brasilenos_0_rk5Vynng0Kx.html
- Clarín. (1999c, noviembre 4). Promesas para el Mercosur en la reunión con Cardoso. Obtenido de: <http://edant.clarin.com/diario/1999/11/04/t-00401d.htm>
- Clarín. (2000a, enero 29). De la Rúa-Blair: todo bien, menos Malvinas. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/rua-blair-bien-malvinas_0_r18fvToe0Fg.html
- Clarín. (2000b, marzo 10). Gesto de Londres: habrá nuevos ejercicios militares conjuntos. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/gesto-londres-nuevos-ejercicios-militares-conjuntos_0_HyNg3_oxRkl.amp.html
- Clarín. (2000c, octubre 13). De la Rúa apoyó a Pastrana pero evitó respaldar el Plan Colombia. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/rua-apoyo-pastrana-evito-respaldar-plan-colombia_0_SyiMijtgCYx.html
- Clarín. (2000d, octubre 18). Acuerdo militar con los EE.UU. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/acuerdo-militar-eeuu_0_SkreMsFeRFg.html
- Clarín. (2001a, agosto 10). Presión para fusionar la Armada con la Prefectura. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/presion-fusionar-armada-prefectura_0_Syqz_DgCFg.html
- Clarín. (2001b, septiembre 19). Al final, el TIAR se pone en marcha. Buenos Aires. Obtenido de: <http://edant.clarin.com/diario/2001/09/19/i-02901.htm>

- Clarín. (2001c, septiembre 29). Un contacto entre el Gobierno y las FF.AA. para definir el nuevo rol militar. Obtenido de: [http://www.clarin.com/ediciones-antteriores/contacto-gobierno-ffaa-definir-nuevo-rol-militar_0_Skw7s\]PICTx.html](http://www.clarin.com/ediciones-antteriores/contacto-gobierno-ffaa-definir-nuevo-rol-militar_0_Skw7s]PICTx.html)
- Clarín. (2002, junio 8). Dicen que no habrá fusión entre Defensa y Seguridad. Obtenido de: https://www.clarin.com/politica/dicen-fusion-defensa-seguridad_0_SkNZgCEe0Yx.html
- CMDA. Declaración de Cartagena, III Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (1998). Obtenido de: <http://www.oas.org/csh/spanish/docminist98.asp>
- CMDA. Declaración de Manaus, IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2000). Obtenido de: <http://www.oas.org/csh/spanish/docminist00.asp>
- Comini, N. (2016). *SuRamericanizados. La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Comisión de Seguridad Hemisférica. (2000). *Reunión Especial para continuar desarrollando los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar los diversos aspectos de la seguridad internacional en el hemisferio. CP/CSH-301/00*.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. (2002). *La opinión pública sobre política exterior y defensa*. Obtenido de: <http://www.cari.org.ar/pdf/encuesta2002.pdf>
- De la Rúa, F. (2001). *Discurso del señor Presidente de la Nación. Dr. Fernando De la Rúa en la apertura del 119º período ordinario de sesiones del Congreso Nacional*. Buenos Aires.
- Diamint, R. (2001). *¿Rivalidad o Cooperación en el MERCOSUR?* (Papers on Latin America No. 57). Columbia University.
- Diamint, R. (2014). *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Eissa, S. G. (2013). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983–2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.
- El Día. (2001, abril 4). Cavallo asegura que este año habrá crecimiento económico. Obtenido de: <http://www.eldia.com/nota/2001-4-4-cavallo-asegura-que-este-ano-habra-crecimiento-economico>
- El País. (2001, agosto 2). Blair y De la Rúa entierran la guerra de las Malvinas. Obtenido de: http://elpais.com/diario/2001/08/02/internacional/996703204_850215.html
- Embaixada do Brasil em Buenos Aires. (2001). Relatório de gestão do Embaixador Sebastião do Rego Barros. En *Arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- Félicz, M. (2012). Neo-developmentalism: Beyond neoliberalism? Capitalist crisis and Argentina's development since the 1990s. *Historical Materialism*, 20(2), 105–123.
- Fraga, R. (2002). *La política exterior argentina: a través de los mensajes presidenciales al Congreso, 1854-2001*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Centro de Estudios de Política Exterior.
- Hirst, M. (1996). *Democracia, seguridad e integración: América Latina en un mundo en transición*. Grupo Editorial Norma.
- Hirst, M. (2006). La fragmentada agenda de (in)seguridad regional. En *Seguridad y Democracia. Seguridad Regional N° 1* (p. 17). La Paz: Fundación Friedrich Ebert - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Hoffmann, S. (2002). Clash of globalizations. *Foreign Affairs*, 104–115.
- Huntington, S. P. (1997). El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial. Buenos Aires: Paidós.
- Jaunarena, H. (1999). Políticas de Defensa de Brasil y de Argentina. En *Seminário Brasil – Argentina*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Jaunarena, H. (2016). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 28 de marzo.
- Keohane, R. O. (2002). The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the

- "Liberalism of Fear". *Dialogue* 10, 1(1), 29–43. Obtenido de:
<https://www.cambridge.org/core/article/globalization-of-informal-violence-theories-of-world-politics-and-the-liberalism-of-fear/57D3155A1121BA2C24C4E406E5ED556E>
- La Capital. (2001, agosto 9). El Congreso pedirá informes sobre cesiones de bases misilísticas. Rosario.
- La Nación. (1999, noviembre 22). De la Rúa: duro plan contra la corrupción. Obtenido de:
<http://www.lanacion.com.ar/162164-de-la-rua-duro-plan-contr-la-corrupcion>
- La Nación. (2000a, marzo 11). De la Rúa y Cardoso, más cerca. Obtenido de:
<http://www.lanacion.com.ar/8603-de-la-rua-y-cardoso-mas-cerca>
- La Nación. (2000b, junio 18). De la Rúa se suma al Grupo de los 15. Obtenido de:
<http://www.lanacion.com.ar/21300-de-la-rua-se-suma-al-grupo-de-los-15>
- La Nación. (2000c, julio 6). Los militares no participarán en la lucha contra el narcotráfico. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/23642-los-militares-no-participaran-en-la-lucha-contr-el-narcotrafico>
- La Nación. (2001a, febrero 8). "Rodríguez Giavarini nos clavó un puñal". Obtenido de:
<http://www.lanacion.com.ar/51529-rodriguez-giavarini-nos-clavo-un-punal>
- La Nación. (2001b, septiembre 15). Los militares esperan la orden política. Obtenido de:
<http://www.lanacion.com.ar/335429-los-militares-esperan-la-orden-politica>
- La Nación. (2001c, septiembre 16). "La reacción no será irracional". Obtenido de:
<http://www.lanacion.com.ar/210621-la-reaccion-no-sera-irracional>
- La Nación. (2001d, octubre 27). Integración castrense con Brasil. Obtenido de:
<http://www.lanacion.com.ar/346378-integracion-castrense-con-brasil>
- La Prensa. (2001, agosto 9). México saldrá del TIAR. Obtenido de:
<http://www.laprensa.com.ni/2001/09/08/internacionales/806102-mxico-saldr-del-tiar>
- La Red 21. (2000, julio 9). Brezzo rechazó creación de mando militar combinado. Obtenido de:
<http://www.lr21.com.uy/politica/15920-brezzo-rechazo-creacion-de-mando-militar-combinado>
- La Red 21. (2008, mayo 13). ¿Un ejército del Mercosur? Obtenido de:
<http://www.lr21.com.uy/editorial/310907-un-ejercito-del-mercosur>
- López Murphy, R. (2017). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 21 de junio.
- Míguez, M. C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Ministério das Relações Exteriores. (2001). Visita do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Lafer, aos países do Mercosul. 11 a 13 de fevereiro de 2001. En *Arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (2000a). *Declaración Ministerial de Buenos Aires. 28 de abril de 2000*. Buenos Aires.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (2000b). Memorándum N° 1862/00. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. IX Reunión del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno. Santiago, 18 y 19 de diciembre de 2000. 28 de diciembre de 2000. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN, Caja N° 85*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (2001a). Memorándum N° 782/01. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. "Reunión del Nivel 1 del Grupo de Estrategia Nacional (GRUTEN). 29 de junio de 2001. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN, Caja N° 85*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (2001b). Memorándum N° 962/01. Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. Reunión Sec. Tello con Secretario Asistente para Asuntos de Política Militar del Departamento de Defensa. 31 de julio de 2001. En *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Archivo DIGAN, Caja N° 88*.

- Misión Permanente de la República Argentina ante la OEA. (2001). *Cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica. Misión Permanente de la República Argentina ante la OEA*. Washington D.C.
- Morales Solá, J. (2001, agosto 12). En la tormenta, pero con viento a favor. *La Nación*. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/326941-en-la-tormenta-pero-con-viento-a-favor>
- Nemiña, P. (2014). De la esperanza a la caída. El FMI y la Argentina en el ocaso de la convertibilidad. En A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años de la Alianza: la crisis del orden neoliberal* (pp. 215–246). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Página 12. (2000a, abril 16). El Estado Penitencia. Obtenido de: <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-04/00-04-16/pag11.htm>
- Página 12. (2000b, julio 5). El enemigo es Brasil. Buenos Aires. Obtenido de: <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-05/00-05-07/pag12.htm>
- Página 12. (2001a, febrero 25). Nuevas/viejas amenazas. Obtenido de: <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-02/01-02-25/pag11.htm>
- Página 12. (2001b, agosto 19). Armadura con la excusa de la crisis. Obtenido de: <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-08/01-08-19/pag11.htm>
- Página 12. (2001c, septiembre 16). “En las luchas que sean necesarias”. Obtenido de: <http://www.archivo.pagina12.com.ar/2001/01-09/01-09-16/PAG13.HTM>
- Pucciarelli, A., & Castellani, A. (2014). Introducción. Los años de la Alianza: transformación de la crisis de acumulación en crisis orgánica. En A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años de la Alianza: la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Rapoport, M. (2007). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Rapoport, M. (2009). Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos. *Diplomacia, Estrategia, Política*, (10), 26–50.
- República Argentina. Documento “Revisión de la Defensa 2001” (2001).
- RESDAL. (1995). Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Principios de Williamsburg. Obtenido de: <http://www.resdal.org/Archivo/d00001b8.htm>
- Rice, C. (2000). Promoting the national interest. *Foreign Affairs*, 79, 45.
- Rivera Vélez, F. (2005). Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas. En C. Youngers & E. Rosin (Eds.), *Drogas y democracia en América Latina*. Biblos.
- Rodríguez Giavarini, A. (2000a). *Discurso del Sr. Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. 30 de mayo de 2000*. Obtenido de: http://www.cuestionmalvinas.gob.ar/wp-content/uploads/2015/02/11_giavarini.pdf
- Rodríguez Giavarini, A. (2000b, agosto 30). Hacia la integración latinoamericana. *La Nación*. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/30826-hacia-la-integracion-latinoamericana>
- Russell, R., & Tokatlian, J. (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina* (Vol. 642). Fondo de Cultura Económica Buenos Aires.
- Sain, M. F. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Saint-Pierre, H. L. (2003). Las nuevas amenazas como subjetividad perceptiva. *Trabajo presentado en el Centro de Graduados del CHDS, Santiago de Chile*.
- Sennes, R., Onuki, J., & De Oliveira, A. J. (2004). La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18(3–4), 3–26.
- Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)* (Vol. 1). Libros del Rojas.
- Simonoff, A. (2005). Envío de tropas y política exterior argentina (1989-2005). *Relaciones Internacionales*, 28.
- The White House. A National Security Strategy for a New Century (1998). Obtenido de: <http://nssarchive.us/NSSR/1998.pdf>

- Tibiletti, L. (2017). *Entrevista* (Entrevistador: A. Frenkel). Buenos Aires. 9 de marzo.
- Vigliero, S. (2002). Relaciones Cívico-Militares y Política de Defensa en Argentina. En *Ponencia preparada para el V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos*. Buenos Aires. Obtenido de: <http://www.resdal.org/Archivo/d0000267.htm>
- Zelicovich, J. (2011). Argentina en la Ronda de Doha: posición y estrategia negociadora en los albores de una década. *Estudios Internacionales*, 33–54.

Conclusiones

- Bremmer, I. (2016). Geopolitics: Brexit will erode the values that have defined Europe. *Time*, 188(2/3), 18–19.
- Busso, A., & Pignatta, M. E. (2006). Las relaciones Argentina-Estados Unidos después de la negociación de la deuda. Continuidades estructurales, gestos reactivos y cuestiones irresueltas. *Anuario en Relaciones Internacionales*.
- Diamint, R. (2001). *Democracia y seguridad en América Latina*. Universidad Torcuato di Tella.
- El Cronista. (2004, septiembre 9). El Mercosur quiere un sistema de defensa regional. Obtenido de: <https://www.cronista.com/impresageneral/El-Mercosur-quiere-un-sistema-de-defensa-regional--20040910-0110.html>
- Garton Ash, T. (2017, enero 21). Under President Trump, we'll enter an age of global confrontation. *The Guardian*. Obtenido de: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jan/21/president-trump-age-global-confrontation-nationalist-china>
- Jiahua, L. (2017, marzo 12). A New Model for Chinese Overseas Investment. *Project Syndicate*. Obtenido de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-model-chinese-outward-investment-by-liu-jiahua-2017-05>
- La Nación. (2004, septiembre 11). El Mercosur militar avanza hacia una secretaría regional. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/635514-el-mercosur-militar-avanza-hacia-una-secretaria-regional>
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99–128.
- Patrick, S. (2017). Trump and World Order: The Return of Self-Help. *Foreign affairs*, 96(2). Obtenido de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-02-13/trump-and-world-order>
- República Argentina. Decreto 1691/2006. “Apruébase la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas” (2006). Buenos Aires.
- República Argentina. Decreto 727/2006. “Reglamentación de la Ley N° 23.554. Principios Básicos. Competencia del Consejo de Defensa Nacional. Atribuciones del Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Fuerzas Armadas. Disposiciones Complementarias” (2006). Buenos Aires.
- Riggiozzi, P., & Tussie, D. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America* (Vol. 4). Springer Science & Business Media.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7, 12–54.
- Sanahuja, J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En M. Mesa (Ed.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017*. Madrid: Fundación Cultura de Paz.
- Stengel, R. (2017, enero). The End of the American Century. *The Atlantic*. Obtenido de: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/01/end-of-the-american-century/514526/>
- Viegas Filho, J. (2004). *Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no*

Instituto Rio Branco. 18 de marzo de 2004. Brasilia.

Walt, S. M. (2016, junio 27). The Collapse of the Liberal World Order. *Foreign Policy*. Obtenido de: <http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberal-world-order-european-union-brexit-donald-trump/>

Walt, S. M. (2017, marzo 6). How Not to Fix the Liberal World Order. *Foreign Policy*. Obtenido de: <http://foreignpolicy.com/2017/03/06/how-not-to-fix-the-liberal-world-order/>

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| CUADRO N° 1. Entrevistas realizadas..... | 18 |
| CUADRO N° 2. Características de los enfoques restringidos y ampliados de la seguridad ... | 28 |
| CUADRO N° 3. Modelos de cooperación e integración en defensa..... | 54 |
| CUADRO N° 4. Variables explicativas de la política exterior argentina (1989 y 2001)..... | 60 |
| GRÁFICO 1. Acuerdos firmados con Estados Unidos y Brasil (1985-1999)..... | 85 |
| GRÁFICO N° 2. Acuerdos firmados con Estados Unidos y Europa durante los gobiernos de Alfonsín y Menem (promedio anual)..... | 87 |
| CUADRO N° 5. Participación de Argentina en Operaciones de Paz de Naciones Unidas. Evolución del número de efectivos y cantidad de misiones..... | 100 |
| GRÁFICO N° 3. Presupuesto militar de los países del Mercosur como porcentaje del PBI (1988 – 1996) | 132 |
| CUADRO N° 6. Propuestas para articular un mecanismo subregional de defensa (1990-1998) | 181 |
| GRÁFICO N° 4. Decisiones del CMC del Mercosur (1991-2001) | 185 |
| CUADRO N° 7. Relaciones cívico-militares en Argentina, Brasil y Chile en la década de 1990..... | 197 |
| CUADRO N° 8. Marcos normativos en materia de defensa y seguridad de los países del Mercosur ampliado (1989-2001)..... | 206 |
| GRÁFICO N° 5. Acuerdos de cooperación en defensa de Argentina con los países del Mercosur ampliado (1989-2001)..... | 250 |
| GRÁFICO N° 6. Cantidad de conflictos armados, por tipo (1946-2014)..... | 252 |
| GRÁFICO N° 7. Acuerdos firmados con Estados Unidos y Brasil (1996-2001)..... | 264 |
| GRÁFICO N° 8. Gastos de defensa de Argentina (1995-2002), en millones de dólares a precios constantes de 2015..... | 279 |
| CUADRO N° 9. Propuestas para articular un mecanismo regional de defensa (1999-2001)..... | 289 |

GLOSARIO DE SIGLAS MENCIONADAS

ABACC - Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares
ALCA - Área de Libre Comercio para las Américas
ALCSA - Área de Libre Comercio Sudamericana
AMIA - Asociación Mutual Israelita Argentina
APEC - Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ARENAC - Apreciación y Resolución Estratégica Nacional
CAECOPAZ - Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz
CAMAS - Coordinador del Área Marítima Atlántico Sur
CAN - Comunidad Andina de Naciones
CARI - Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
CCM - Comisión de Comercio del Mercosur
CDS - Consejo de Defensa Suramericano
CEE - Comunidad Económica Europea
CEPAL - Comisión Económica para América Latina
CICTE - Comité Interamericano contra el Terrorismo
CITEFA - Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa
CID - Colegio Interamericano de Defensa
CMA - Centro Multilateral Antidrogas
CMC - Consejo del Mercado Común
CMDA - Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas
CODENA - Consejo de Defensa Nacional
COMPERSEG - Comité Permanente de Seguridad
CPC - Comisión Parlamentaria Conjunta
CRS - Complejo Regional de Seguridad
CSC - Comisión de Seguridad de Centroamérica
CSH - Comisión de Seguridad Hemisférica
CSN - Comunidad Sudamericana de Naciones
DEA - Administración para el Control de Drogas
DEMIL - Directiva Estratégica Militar
DIGAN - Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales
FM - Fabricaciones Militares
FMI - Fondo Monetario Internacional
FREPASO - Frente País Solidario
GATT - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GMC - Grupo del Mercado Común
GRUTEN - Grupo de Estrategia Nacional
GTBD - Grupo de Trabajo Bilateral en temas de Defensa
IMBEL - Indústria de Material Bélico Brasil
IMET - International Military Education and Training
IPA - Iniciativa para las Américas
JID - Junta Interamericana de Defensa

MERCOSUR – Mercado Común del Sur
MICIVIH - Misión Civil Internacional en Haití
MFCyS - Medidas de fomento de la confianza y la seguridad
MTCR - Régimen de Control de Tecnología Misilística
NOAL – Movimiento de Países No Alineados
OIEA - Organismo Internacional de Energía Atómica
OEA - Organización de los Estados Americanos
ONG - Organización No Gubernamental
ONU – Organización de las Naciones Unidas
OMC - Organización Mundial de Comercio
OMP – Operaciones de Mantenimiento de la Paz
OPSD - Órgano para la Cooperación en Políticas de Defensa y Seguridad
OSCE - Organización de Seguridad y Cooperación Europea
OTAN - Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTCA - Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
OTSC - Organización del Tratado de Seguridad Colectiva
PICAB - Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileño
SADC - Comunidad de Desarrollo de África Austral
SEATO - Organización del Tratado del Sudeste Asiático
SICA - Sistema de la Integración Centroamericana
SOMISA - Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina
TIAR - Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TLCAN/NAFTA - Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TNP – Tratado de No Proliferación Nuclear
UCR – Unión Cívica Radical
UNASUR – Unión de Naciones Suramericanas
UE – Unión Europea
URSS – Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZOPACAS – Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur

ANEXO DOCUMENTAL

Se anexa a esta tesis un grupo de documentos oficiales que fueron utilizados como fuentes primarias y que ilustran, a modo de muestra, algunas de las propuestas y lineamientos de la política de seguridad regional de la Argentina.

1. "Estrategia de negociación argentina para el Cono Sur en el campo de la defensa y la seguridad". Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1992.
2. Proyecto "Tratado entre los gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil y la República de Chile para afianzamiento de la seguridad regional". Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1990
3. Letra DIGAN N° 10546/92. "Reunión de Ministros de Defensa del MERCOSUR y Chile". Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1992.
4. Memorándum N° 517/95 de la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales. "Contradicciones en la instrumentación de la política de seguridad para la inserción de la Argentina a nivel global, regional y subregional" (5 de diciembre). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1995.