



Programa de Cooperación  
en Seguridad Regional

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
ARGENTINA

ILDIS  
EN BOLIVIA

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
EN BRASIL

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
en Chile

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
EN COLOMBIA  
- FESCOL -

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
ECUADOR

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
EN PERU

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
TESUR

ildis  
Instituto  
Latinoamericano  
de Investigaciones  
Sociales

## POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL ARGENTINA. ENCRUCIJADAS PARA LA COOPERACIÓN REGIONAL

### RESUMEN

Desde la recuperación democrática, los sucesivos gobiernos argentinos vienen desarrollando iniciativas para establecer el control civil de las fuerzas armadas y la formulación de una política de defensa. Argentina ha tenido un rol de liderazgo en temas de limitación de armas de destrucción masiva y en el control civil democrático de las fuerzas armadas, entre otros temas. Pero el proceso de reestructuración fue incompleto y la estructura militar se encuentra desactualizada. Frente a los nuevos escenarios y a las nuevas amenazas, se requiere de un rediseño de las fuerzas armadas argentinas, así como de nuevas iniciativas y propuestas de cooperación en materia de seguridad y defensa en la región sudamericana. En este *policy paper*, repasamos brevemente los antecedentes de la política de defensa en Argentina, así como la coyuntura actual y los desafíos a los que se enfrenta el gobierno de Kirchner, concluyendo que es más sensato encarar la seguridad en cooperación con la región, contando con fuerzas armadas interoperables y aptas para trabajar conjuntamente con otros países.

### I. INTRODUCCIÓN

Desde la recuperación democrática, los sucesivos gobiernos argentinos vienen desarrollando iniciativas para establecer el control civil de las fuerzas armadas y la formulación de una política de defensa acorde a los principios del Estado de derecho y los consensos internacionales. En los años noventa, Argentina tuvo un rol de liderazgo, promoviendo la incorporación de la región a los regímenes de control y limitación de armas de destrucción masiva,

el emplazamiento de cláusulas democráticas como condición de la pertenencia a los organismos multilaterales, y el control civil democrático de las fuerzas armadas como requisito de la consolidación democrática.

Este proceso se vio afectado por reacciones surgidas del ámbito militar, crisis políticas internas, que en ocasiones llevaron a la finalización abrupta de mandatos presidenciales y fallas en la gestión y cumplimiento de las medidas propuestas. La construcción de un nuevo sistema político en el cual los golpes de Estado no fueran una alternativa válida, la recomposición de las estructu-

**El cambio en la política de seguridad del gobierno argentino se centró en dos ejes: la política de no proliferación y la política de seguridad cooperativa hemisférica.**

ras de poder interno y un contexto internacional cambiante, conformaron una agenda complicada en la que muchas veces los resultados no alcanzaron las expectativas planteadas, retrasando la instauración de un modelo cooperativo en defensa y seguridad.

Sería demasiado largo enumerar en este documento cada uno de los pasos y medidas que se tomaron en el campo de la seguridad internacional y la defensa. Haremos referencia a alguno de ellos para entender las actuales propuestas del Ministerio de Defensa. Abordaremos el análisis de la coyuntura actual, los desafíos y las nuevas amenazas y propuestas para la cooperación en seguridad regional.

## II. LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Los gobiernos constitucionales argentinos expresaron su adhesión al orden global definido por las Naciones Unidas y sus propuestas para la pre-

vencción y solución de conflictos, y para el fortalecimiento de las democracias. El marco de la seguridad colectiva que propician las Naciones Unidas ha sido considerado por todas las administraciones post 1983 como una oportunidad para lograr alianzas con los centros de poder, contribuir a la construcción de la paz mundial e intervenir en el diseño de la agenda global. No obstante, las prioridades de las alianzas fueron cambiando con cada uno de los gobiernos. Mientras que durante la gestión del doctor Raúl Alfonsín se puso el acento en las relaciones con los países latinoamericanos y hubo un acercamiento a Europa,

con las presidencias de Carlos Menem y Fernando de la Rúa se priorizó la relación con Estados Unidos. De todas formas, podemos reconocer una constante: la política exterior argentina buscó un punto de equilibrio entre los condicionamientos impuestos por las potencias y la búsqueda de un espacio para una nación marginal que quería aumentar su participación en la toma de decisiones en materia de seguridad global.

Para Argentina, las regulaciones del orden global han sido un desafío para el recambio de su perfil conflictivo y la posibilidad de tener un asiento, aunque con condicionamientos, en los regímenes de control de armamentos. Así es que especialmente a partir de la gestión Menem,

participa de los clubes cerrados basados en el control y las limitaciones a la provisión de ciertas tecnologías como el Club de Londres (Nuclear Suppliers Group), el Grupo Australiano (Chemical weapons), y el MTCR (Missile Technology Control Regime). El cambio en la política de seguridad del gobierno argentino se centró en dos ejes: la política de no proliferación y la política de seguridad cooperativa hemisférica. Esto se refleja en el crecimiento de la participación y el compromiso argentino en los organismos internacionales de seguridad (ONU, OEA, OTAN), en la creación de mecanismos bilaterales (Comperseg con Chile e Itaipava con Brasil, más acuerdos de seguridad con Bolivia y Perú), y en los mecanismos de control de producción y transferencia de armas de destrucción masiva (Convención de Armas Químicas, Compromiso de Mendoza, Tlatelolco, TNP, el régimen de Wassenaar, etc.).

En el marco hemisférico, Argentina promovió la cooperación en seguridad y el fortalecimiento de la confianza mutua regional. El Tratado de Paz y Amistad firmado por el presidente Alfonsín y la creación de un acuerdo estratégico con Brasil, que luego dio pie a la conformación del Mercosur –cuyo origen se debe a problemas de seguridad y no de orden comercial–, delinearon el marco de un nuevo relacionamiento subregional. La Cancillería diseñó un complejo esquema de seguridad, que fue encontrando los mecanismos para acrecentar la cooperación y el intercambio entre las Cancillerías, los equipos del Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas de los Estados de la región. El planteamiento era influir positivamente en el establecimiento de una seguridad cooperativa a través de hacer compatibles las agendas políticas regionales y un mayor control político de la defensa. Se consideró que alentar el espíritu de cooperación entre los Estados del continente fomentaría el desarrollo económico y humano de los mismos.

Conjuntamente, se propició la participación argentina en la Guerra del Golfo, el creciente compromiso con las misiones de mantenimiento de la paz en el marco de las Naciones Unidas, los vínculos con la OTAN, y el mejoramiento de las relaciones con Gran Bretaña.

La vigencia del orden constitucional derivó en la regularización del funcionamiento de las instituciones democráticas. Una peculiaridad de este modelo fue disponer el traspaso de las cuestiones de seguridad internacional desde el Ministerio de Defensa hacia la Cancillería. El centro de

toma de decisión se alejó de los núcleos militares y quedó bajo la absoluta decisión de las autoridades civiles. Paulatinamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue incorporando al proceso de formulación de las políticas de seguridad a los funcionarios del Ministerio de Defensa, a representantes de las fuerzas armadas y a legisladores. Si bien se dio una ampliación de los actores de la seguridad internacional, la sociedad quedó fuera de este debate y las sucesivas crisis internas relativizaron los logros de estos cambios de política, que de todas formas, convirtieron a Argentina en un Estado democrático, productor de seguridad y confianza para la comunidad internacional.

### III. LA REFORMA DE LA DEFENSA

La gestión democrática de la defensa se inició con dos decretos que ya habían sido anunciados durante la campaña del partido radical: el Nº 157, del 12 de diciembre de 1983, por el cual se ordenaba el juzgamiento de los dirigentes de organizaciones guerrilleras que habían actuado durante los años setenta; y un día después, el Decreto Nº 158 que juzgaba a las tres Juntas Militares del Proceso de Reorganización Social de 1976.

El diseño radical para las Fuerzas Armadas tenía como eje reforzar al Ministerio de Defensa, apoyado en una nueva ley de Defensa. El rol del Ministro sería el de ejercer un efectivo control civil sobre los militares. El Poder Ejecutivo pidió el juzgamiento de los delitos aberrantes y en un proceso sin precedente, juzgó a los jefes militares de las Juntas del Proceso. No obstante, pese a estas intenciones, la gestión del presidente Alfonsín estuvo signada por la permanente confrontación con las Fuerzas Armadas que reaccionaban a las medidas del gobierno con levantamientos y rebeliones.

Tratando de fortalecer la democracia ante la insubordinación militar, se aprobó por unanimidad en 1988 la Ley de Defensa Nº 23.554. La norma establecía la supremacía civil sobre las fuerzas armadas, delimitaba las funciones de defensa a acciones de orden externo y excluía a los militares de misiones de orden público, que quedaban bajo la órbita de las fuerzas de seguridad. La Ley Nº 24.059 de 1992 reguló el papel de la defensa interior. Ambas leyes prohíben que las fuerzas armadas realicen tareas de inteligencia interior y permite solo apoyo logístico, el aporte de «información lateral», pero no pueden hacerse cargo de forma aislada de ninguna mi-

sión. Todas estas iniciativas fueron valiosas para el proceso de afirmación del Estado de derecho, pero quedaron a mitad de camino, signadas por una confrontación entre poder civil y reacción militar.

El gobierno del doctor Menem avanzó en una concepción de la política de defensa que limitaba la autonomía ejercida por las Fuerzas Armadas en temas de estrategia nacional. Propuso una «civilización» de los hombres de armas y su reprofesionalización para los nuevos desafíos «post guerra fría». La política de defensa asignaba a la estructura militar un nuevo rol en el orden internacional, acorde con los mandatos occidentales posteriores a la finalización del enfrentamiento Este-Oeste: una creciente participación en misiones de paz. Asimismo, y en concordancia con la reforma del Estado, se fijó en 1992 un plan de racionalización, que determinó la venta de 56 inmuebles y el traslado de brigadas a zonas del interior. Además, se elaboró un plan de privatizaciones del complejo industrial-militar. Un progresivo deterioro de la capacidad operativa de las FFAA., por la reducción de recursos y por la lentitud en la reestructuración, fueron creando malestar en los militares, que de todas maneras, no obstruirían el orden constitucional. Si bien el gobierno de Fernando de la Rúa fue permeable a las propuestas provenientes de Estados Unidos, admitiendo funciones de seguridad interna a las Fuerzas Armadas, especialmente para combatir el terrorismo y el narcotráfico, su limitada permanencia en el poder no modificó los lineamientos efectuados por las anteriores administraciones democráticas. La división entre tareas internas y externas y el objetivo de ejercer control civil sobre las fuerzas armadas se mantuvieron como una constante, producto de la transición a la democracia.

### IV. UN DISEÑO PARA EL APARATO MILITAR

El regreso a la democracia y los ajustes inducidos por las nuevas políticas fiscales y de reforma del Estado, auspiciaban mayor eficiencia y efec-

**T**ratando de fortalecer la democracia ante la insubordinación militar, se aprobó por unanimidad en 1988 la Ley de Defensa Nº 23.554. La norma establecía la supremacía civil sobre las fuerzas armadas, delimitaba las funciones de defensa a acciones de orden externo y excluía a los militares de misiones de orden público.

**La división entre tareas internas y externas y el objetivo de ejercer control civil sobre las fuerzas armadas se mantuvieron como una constante, producto de la transición a la democracia.**

tividad en la elaboración de políticas. Se esperaba que la pretendida racionalidad en el Estado alcanzara también al sector Defensa. No obstante, parece existir un acuerdo tácito por el cual el tema militar no se ajusta a las demás políticas públicas. No por una necesaria especificidad del tema, como innumerables veces tienden a decir los mismos oficiales, sino porque aún no está superada la división entre civiles y militares, ni solucionadas las deudas mutuas entre políticos y militares. La sociedad desconoce el tema y los políticos hacen poco por incentivar una mayor participación ciudadana o promover centros de pensamiento independiente.

Los análisis acerca de la competencia de las fuerzas armadas argentinas tienden a ser negativos. El proceso de reestructuración fue incompleto y la estructura militar se encuentra desactualizada. La edad de los oficiales y suboficiales promedia los 44 años, mientras que en Estados Unidos la edad promedio es de 28 años. Además, 33% de los oficiales son coroneles y teniente coroneles, cuando los ingleses tienen la mitad de oficiales en esos puestos, sólo alrededor del 16%. Mientras que España tiene 14 brigadas, Argentina tiene 11. Del presupuesto para defensa, alrededor del 80% se destina en personal, sueldos, etc., limitando su aptitud operativa.

La reducción del presupuesto militar iniciada con el retorno a la democracia, estaba justificada en el hecho de que la estructura militar tenía un presupuesto de un país en guerra (el 5% del PBI estaba destinado a las FF.AA.). Ese presupuesto no se adecuaba a las funciones de un ejército en democracia. En 1998 se publicó el primer Libro Blanco de la Defensa de Argentina, en el que se detalla que las FF.AA. cooperan en la política exterior y son el instrumento de la defensa nacional preparadas para enfrentar a otras FF.AA., o sea, un enemigo equivalente, de la misma naturaleza. De todas formas, las fuerzas armadas no se legitiman por la amenaza de enemigos, sino por la necesidad de velar por los intereses nacionales de su Estado.

Partiendo del hecho de que prácticamente no existen en Argentina sectores que breguen por la desaparición del aparato militar y que éste es un instrumento del Estado para contribuir al bien-

estar de la población, por medio de una política de defensa y en concordancia con los lineamientos de la política exterior, se debe pretender que sea eficaz. Además, se espera que se constituya en un aliado valioso en las coaliciones regionales y globales. Muchos consideran que el actual nivel de equipamiento no genera confianza en los vecinos como para constituirse en un socio deseable.

Uno de los desafíos de la democracia es el cambio cultural del sector defensa, desde las cambiantes demandas de la modernización de los aparatos de defensa y la incorporación de nuevas tecnologías, hasta la creación de un novel significado sobre lo militar. Se ha pasado de un modelo disuasivo de defensa a un rol diplomático de las fuerzas armadas, sin que ello signifique una transformación en su educación y adiestramiento.

El cambio de paradigmas culturales de este nuevo milenio tiene que dar lugar a un diseño conjunto de la reforma del sector seguridad. Una propuesta integral, en la cual se determinen y modernicen las funciones policiales, migratorias, aduaneras, judiciales, financieras, y militares hacia unas fuerzas armadas del siglo XXI, rápidas, flexibles y ágiles, o sea, que puedan cubrir espacios más amplios con un despliegue más concentrado pero con mucha mayor elasticidad operativa. Ello permitirá mantener la necesaria división entre tareas de orden público y el empleo para la defensa, ajustando y coordinando las respuestas de cada institución y agencia a los requerimientos de las nuevas amenazas globales.

Todos estos conceptos son temas pendientes de solución y respuesta, que conforman el conjunto de atribuciones que se están planteando en la administración del presidente Néstor Kirchner.

## V. COYUNTURA ACTUAL

Con el nuevo gobierno de mayo de 2003 se retomó el tema de los derechos humanos, vinculado directamente a la consolidación de la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas. Kirchner inició su gestión con dos hechos importantes: el primero, en junio de 2003, fue pasar a retiro a 27 generales, 13 almirantes y 12 brigadieres. Segundo, se ordenó la entrega de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) para convertirla en Museo de la Memoria y Archivo de la Represión Ilegal, conjuntamente con el apoyo al Poder Judicial para avanzar en la

reapertura de los juicios por violaciones a los derechos humanos. Con estas acciones, se concluye con la etapa del terrorismo de Estado en Argentina. Simultáneamente, esta política reinstaló las tensiones militares, pero con un cariz diferente del que enfrentó el presidente Alfonsín. Para equilibrar las tensiones, el Dr. Kirchner reactivó las reformas pendientes, incrementó el presupuesto de defensa, dio un aumento de salarios y puso en marcha nuevamente la industria militar.

El primer ministro de Defensa del gobierno, Dr. José Pampuro, influenciado por su gestión durante el gobierno de Eduardo Duhalde, inició un programa de debates sobre la defensa, intentando generar un consenso sobre la política del área a futuro, superadora de las antinomias aún presentes. Así surgió la propuesta de «La Defensa Nacional en la Agenda Democrática». Esta iniciativa no apuntaba específicamente a la elaboración de una política de defensa, sino que buscaba incorporar al sector de las armas dentro del proyecto de gobierno, garantizando mayor pluralismo y sumando a amplios sectores de la sociedad.

Se destacó su activa agenda de cooperación regional, que culminó con la constitución de una fuerza binacional argentino-chilena para misiones de paz, logro de importancia hacia el futuro de las relaciones vecinales, que asimismo abre perspectivas de cooperación en defensa y el completo desmantelamiento de las hipótesis de conflicto mutuas vecinales. En el campo específico de las reformas del sistema de defensa, se iniciaron varias medidas que no se llegaron a cumplir dentro del plazo de su mandato, como la reforma de la justicia militar, cambios en el sistema de educación de los oficiales y el pasaje al ámbito civil del control del tráfico aéreo comercial.

Su sucesora, la Ministra Nilda Garré, presentó un plan de modernización del sector defensa que tiene algunas medidas cumplidas, otras en marcha y algunas para una futura planificación.

## VI. LA PROPUESTA MINISTERIAL

La Ministra Nilda Garré formuló los lineamientos de defensa por medio de un documento llamado «La Modernización del Sector Defensa. Caracteres y Fundamentos del modelo argentino». El mismo detalla que la política del área está enmarcada en una serie de leyes surgidas de las democracias post 1983: La Ley 23.554 de Defensa Nacional (1988); la Ley 24.059 de

Seguridad Interior (1992); la Ley 24.439 de Servicio Militar Voluntario (1994); la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998); y la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional (2001).

El diagnóstico del Ministerio de Defensa es que no se pudo completar el proceso de conducción civil del área por un enfoque delegativo de las funciones civiles hacia los militares. En consecuencia, esta administración se propone encarar cursos de acción en tres direcciones:

1. Operativización del marco legal existente y desmilitarización de competencias civiles.
2. Reestructuración de la administración de recursos y de articulación de ciencia y tecnología.
3. Reforma de la capacitación y educación civil y militar e incorporación de las perspectivas de género y de derechos humanos.

Para realizar estas reformas, se fortaleció por una parte el Estado Mayor Conjunto y por otra, se dio lugar a la incipiente comunidad civil de defensa. El primer logro fue la reglamentación de la Ley de Defensa (junio de 2006), asunto pendiente desde 1988, cuyo principio central es la supremacía civil y la separación de las funciones de defensa de las de seguridad interior.

Esta gestión elevó al Presidente de la Nación la Directiva de Defensa Nacional, fijó pautas para el planeamiento de la defensa, tomando mayor injerencia en la asignación de recursos a las fuerzas y decidió la unificación de las escuelas de aviación militar. Están en proceso: la reforma de la Inteligencia Militar; la propuesta ministerial para reforma del Código de Justicia Militar; la búsqueda de proyectos de ciencia y tecnología con otras instituciones públicas y privadas del país, así como de convenios con otros Estados.

Otro campo en el cual se está realizando un rediseño es en las misiones de mantenimiento de la paz, por una parte, a partir de la puesta en marcha de un Estado Mayor Conjunto y Combinado Argentino-Chileno de fuerzas de paz; y por otra, a través del fortalecimiento del Centro

**U**no de los desafíos de la democracia es el cambio cultural del sector defensa, desde las cambiantes demandas de la modernización de los aparatos de defensa y la incorporación de nuevas tecnologías, hasta la creación de un novel significado sobre lo militar.

Argentino de Entrenamiento para Operaciones de Paz (Caecopaz). Se convocó también a un grupo de expertos para evaluar la enseñanza e instrucción militar.

En definitiva, se plantea fortalecer la política de Defensa como una política de Estado adecuada a los desafíos del siglo XXI.

## VII. LOS DESAFÍOS ACTUALES

Desde el fin de la Guerra Fría se han multiplicado los debates sobre el andamiaje institucional del sistema internacional, que fue diseñado para

responder a una realidad bien diferente de la actual. La estructura jerárquica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que estableció un peculiar balance de poder entre las naciones victoriosas de la Segunda Guerra Mundial, hoy no representa cabalmente a los factores de poder de inicios del siglo XXI. Del mismo modo, un escenario incierto y cambiante, con amenazas que modifican el papel del Estado, no permite convenir sobre los criterios que legitimarían la conformación de un nuevo Consejo de Seguridad.

La desvinculación entre la defensa y la territorialidad; la globalización que favoreció la transnacionalización de las amenazas; la incremental superposición de actores internos y externos, públicos y privados, actuando simultáneamente en varios niveles; el pasaje

continuo e inestable del balance de poder a los dividendos de la paz, y de allí al realismo unilateral, conforman un panorama que obliga a constantes replanteos y redefiniciones.

El enfoque norteamericano de un mundo estado-céntrico, dominado por un dilema de seguridad que inhibe una cooperación duradera entre los Estados, establece una acción preventiva sobre peligros futuros no determinados, donde las capacidades militares son la clave de la política internacional. Esto no coincide con las posiciones sostenidas por la actual administración argentina, dando lugar, supuestamente, a dos alternativas, ninguna de las cuales es aceptable para Argentina: para este realismo neoconservador, los Estados pueden agruparse para con-

trabalancear la hegemonía o pueden aliarse con Ee. UU. en una estrategia defensiva. Nuestro país, por el contrario, está demostrando que su alternativa es la profundización de la integración regional y la cooperación –tema a tema– con los países desarrollados.

Esta nueva realidad, que por cierto conserva mucho de lo viejo, asimismo desafía las tradicionales potestades del Estado y deja en cruda evidencia que las instituciones estatales adolecen de deficiencias ante las demandas de la sociedad nacional e internacional.

Sin duda, las nuevas amenazas imponen sus reglas de juego, incidiendo sobre la población y poniendo en riesgo la eficiencia del aparato estatal tradicional. Estas nuevas amenazas le causan al Estado un déficit muy grande de gestión y de calidad de las organizaciones públicas. El Estado va incumpliendo una cantidad de funciones hasta llegar a descuidar la protección de la sociedad, dejando grandes espacios vacíos, ocupados por aquellos grupos con poder y capacidades, que provienen en general de recursos originados por medio del crimen organizado. El desafío para el Estado es cómo integrar una respuesta a estos problemas, rápida y eficiente, pero sin salir del estricto marco del Estado de derecho.

Paralelamente, el contexto actual muestra una remilitarización global. Mientras que 1997 fue el punto de inflexión más bajo del gasto global en Defensa de todo el siglo XX, según *The Project on Defense Alternatives*, desde esa fecha los costos de defensa aumentaron un 28%. El aumento se debe en gran parte a Estados Unidos, pero también a Rusia, China, India, y Pakistán. Sólo queda afuera de esta tendencia América Central. Pero este mundo realista y unipolar, es simultáneamente un mundo de poder y responsabilidades compartidas. En ese esquema, el compromiso argentino debe ser construir instituciones que restrinjan el uso de la fuerza y provean medios no violentos para resolver los conflictos.

El Mercosur como zona de paz, los ejercicios conjuntos combinados, y las medidas de construcción de confianza y seguridad, son el motor para cimentar un marco de seguridad regional. Si bien hay muchas contramarchas en la región para trabajar conjuntamente contra las amenazas comunes, sumado al hecho de que estos países están dominados por sus agendas internas y cuentan con limitados recursos para hacer políticas públicas de seguridad, el futuro com-

**Sin duda, las nuevas amenazas imponen sus reglas de juego, incidiendo sobre la población y poniendo en riesgo la eficiencia del aparato estatal tradicional. Estas nuevas amenazas le causan al Estado un déficit muy grande de gestión y de calidad de las organizaciones públicas.**

partido aparece como la única propuesta viable. Sin descuidar un análisis certero y equitativo de la conflictividad regional y una evaluación de los riesgos que entrañan estos problemas, Argentina favorece las respuestas regionales. La coincidencia de actores públicos y privados hacia la articulación de alternativas y mecanismos consensuados de construcción de una seguridad regional no tiene prácticamente oposición en el Estado argentino.

A pesar de esa anuencia, hay que reconocer un déficit en la ejecución de esos objetivos. Si bien se ha desarrollado un ejercicio progresivo de coordinación de criterios y de políticas, en la que participan activamente funcionarios de la Cancillería, del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor Conjunto y de las jefaturas de las tres fuerzas, aportando un valioso soporte para enfrentar los cambios del sistema internacional, hay descoordinación en la gestión. Ello no permite analizar las incertidumbres sobre escenarios a futuro con la heterogeneidad y dinamismo exigidos.

Entonces, pese a las coincidencias, no se potencian las capacidades del país para construir un nuevo esquema de seguridad nacional y para contribuir a la reformulación de las relaciones de seguridad a nivel regional y global. Argentina demostró perseguir estos objetivos dando curso a: 1) las propuestas que a través del Comité de Seguridad de la Organización de Estados Americanos tienden a establecer las Medidas de Cooperación Militar y de Fomento de la Confianza; 2) la participación de las Fuerzas Armadas argentinas en Misiones para el Mantenimiento de la Paz, bajo el mando de las Naciones Unidas; y 3) las crecientes actividades de cooperación con fuerzas armadas del continente. Pero su activismo fue menor para superar la actual etapa de las relaciones de seguridad sudamericanas. Faltan debates que guíen las acciones posteriores, y una definición de escenarios y su consecuente planificación para hacer de los deseos una realidad.

## VIII. COOPERACIÓN REGIONAL EN SEGURIDAD

Argentina considera que debe mantener el espacio de paz junto a sus vecinos. Pero esa zona de paz tiene que consolidarse, institucionalizarse, para progresar en la integración. Ello no sucederá automáticamente. Requiere de una continua inversión en diálogo, negociación, transparencia,

coherencia, profesionalidad, imperio del derecho, y limitación de las tensiones.

Ningún Estado de la región ha mostrado capacidad de reformular el aparato militar, tanto para responder a las nuevas realidades estatales como para poder participar en un esquema colectivo, sea regional o global, mostrando un nivel acorde a las capacidades requeridas y concordantes con los procesos de cooperación.

La experiencia de estos años de gestión democrática, confirmó que no hacen falta amenazas comunes para conformar una estructura conjunta de seguridad, ya que la integración militar funciona aunque no exista una amenaza directa. Argentina tiene posibilidades de liderar el debate por su consistencia en el área de los derechos humanos.

La relación bilateral entre Argentina y Brasil, por ejemplo, en términos económico-comerciales, industriales, energéticos, de infraestructura y políticos, ha cobrado una intensidad tal que hace inevitable la cooperación e integración en seguridad y defensa. Es el resultado lógico de un proceso de integración regional. Así es que Argentina y Brasil conforman un eje de gran potencial en la región. Dentro del Mercosur mismo, ya hay muchos elementos para pasar a un mecanismo de coordinación y cooperación en seguridad y defensa. Algo similar ocurre con Chile, con quien se mantiene una regular periodicidad en los debates de seguridad en el ámbito del Comperseg y con quien se ha encarado una fuerza de paz conjunta. Hay una oportunidad y es un momento propicio como para avanzar en ese proceso de conjunción, institucionalización y correspondencia. Nuestra perspectiva y análisis es que un proceso en esa dirección fortalecerá a Argentina y a la región, creando un ambiente de paz hacia adentro y hacia la comunidad internacional.

## IX. CONCLUSIONES

El mundo cambió y con él las amenazas a la seguridad del Estado. Ya no se puede pensar la defensa de un país en los antiguos términos de guerra tradicional. Por otra parte, como puede

**A**rgentina considera que debe mantener el espacio de paz junto a sus vecinos. Pero esa zona de paz tiene que consolidarse, institucionalizarse, para progresar en la integración. Ello no sucederá automáticamente. Requiere de una continua inversión en diálogo, negociación, transparencia, coherencia, profesionalidad, imperio del derecho, y limitación de las tensiones.

analizarse en el reciente conflicto entre Israel y el Líbano, los ejércitos están preparados para enfrentar conflictos convencionales. Incluso, las fuerzas armadas de Israel, reconocidas por su capacidad, tuvieron un papel deslucido ante actores armados no estatales, y su habitual eficiencia se vio reducida. Los enemigos se han diversificado y mientras se incrementa la cooperación con los Estados nacionales, aumenta el peligro proveniente de actores transnacionales. Frente a esta situación, es más sensato encarar la seguridad en cooperación con la región, contando con FF.AA. interoperables y aptas para trabajar conjuntamente con otros países. En consecuencia, resulta impostergable redefinir el papel de las FF.AA., reestructurando sus capacidades, su doctrina y su funcionamiento, reforma que no puede desentenderse de las realidades globales y regionales, las restricciones nacionales y el juego político coyuntural. Este desafío a las formas tradicionales de encarar el uso de la fuerza sólo puede ser efectivo si se realiza con un clarísimo predominio civil, normativamente determinado, en la conducción de la defensa.

Desarrollar recursos propios para diseñar políticas de defensa y seguridad internacional, que al mismo tiempo se reubiquen claramente en el campo de las políticas públicas del Estado, adquiere sentido y relevancia si se inserta en una visión multilateral y regional. Es necesario adecuar las estructuras políticas y de defensa y seguridad para que se orienten al cumplimiento de esas metas, alimentando un debate informado sobre los cambios globales e identificando vulnerabilidades de la región y oportunidades para la cooperación.

Teniendo como punto de referencia la posible activación del Consejo de Defensa Nacional, hay un espacio para planificar y conformar una visión estratégica del gobierno en el campo de la defensa y la seguridad internacional.

Argentina debe priorizar y profundizar el rumbo de sus relaciones vecinales, en busca de una mayor sintonía, reduciendo las desconfianzas restantes. Las percepciones de amenazas que aún perduran deben ser sustituidas por los elementos en común. Esto es un objetivo estratégico de la Argentina.

La permanencia de conflictos en la región legitima la oportunidad de definir una agenda realista y común en donde se presente un espacio de cooperación regional entre los países vecinos. Una agenda de trabajo conjunta, a través de los recursos diplomáticos y políticos, y de acciones concretas entre los gobiernos y agencias nacionales, tanto en temas de defensa como de seguridad, favorecerá una mayor democratización y transparencia, cuyos efectos serán generar más confianza y un mayor progreso de nuestras sociedades. Hoy se requiere de la colaboración de las otras áreas para poder anticipar los conflictos, no sólo de orden militar sino también político, económico y social. Asimismo, debería estimularse tanto la participación ciudadana como sustento democrático de las políticas públicas, como la coordinación de los distintos ministerios de un gobierno. El resultado será una mayor presencia e influencia internacional y la concreción de los objetivos señalados en el Mercosur de concreción de una zona de paz.

**ESTE *POLICY PAPER* FORMA PARTE DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL EN ARGENTINA Y FUE PREPARADO POR RUT DIAMINT Y LUCILA SANTOS.**

**EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL SE REALIZA CONJUNTAMENTE CON LAS OFICINAS DE LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, URUGUAY Y VENEZUELA.**

**LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.**

**SITIO WEB: [www.seguridadregional-fes.org](http://www.seguridadregional-fes.org)**