



Título del Trabajo:

ARGENTINA-EEUU: BALANCE DE LA ALIANZA EXTRA-OTAN

Autor:

María Victoria Picazo<sup>1</sup>

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

---

<sup>1</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales; cátedra de Política Internacional Argentina, Universidad Nacional de Rosario

## Introducción

En el mes de octubre de 1997 la Argentina fue designada Gran Aliado extra-OTAN de los Estados Unidos. Efectivamente, como resultado de la visita del presidente Bill Clinton a nuestro país y en reconocimiento del liderazgo argentino en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional durante los '90, la Argentina accedió a este nuevo status en la relación.

Ahora bien, ¿qué significa ser "gran aliado extra-OTAN? ¿qué consecuencias, compromisos o beneficios trae a un país, y particularmente al nuestro? A 7 años de la designación, ¿podemos decir que la misma ha superado el plano de la retórica para pasar a conformar el de los hechos, o se trató sólo del reconocimiento de una relación política especial con los Estados Unidos? De darse esto último, se debería buscar la causa en la naturaleza misma de la alianza o en su condición de política de gobierno, por oposición a la condición de las políticas de estado que tienden a trascender a los artífices de la política exterior de un país en un momento dado? También se busca saber ¿fueron factores exógenos –el cambio de gobierno en los Estados Unidos, con paso de demócratas a republicanos, más los acontecimientos a nivel mundial que llevaron a un cambio de eje en las políticas de ese país- o endógenos –el mismo cambio de gobierno en la Argentina con paso de justicialistas a radicales o aliancistas, más la crisis estructural desatada en este país - los que hicieron que hoy se pueda hablar de la alianza como "*lettre morte*"?

Pero antes avanzar sobre estas notas quiero aclarar algo. Todos hablan de la condición de gran aliado extra-OTAN de los Estados Unidos y pocos saben de lo que se está hablando. Primeramente, y aunque resulte redundante la aclaración, ser aliado extra-OTAN no tiene nada que ver con la OTAN en si misma. La alianza de la que aquí se trata es con los Estados Unidos y nada más que con los Estados Unidos. Que la conformación de la misma haya traído algunos acercamientos e invitaciones a participar en fuerzas conjuntas con la OTAN, bajo bandera de Naciones Unidas (ONU) o no, no implica de ninguna manera que exista más que un estrecho diálogo entre nuestro país y la alianza del norte. De hecho, mucho antes de la conformación de la mencionada alianza, nuestro país ya actuaba activamente en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Y desde el regreso a la democracia y el debate sobre el nuevo rol a otorgar a las Fuerzas Armadas, ésta participación se incrementó aún más. Con lo que vemos que la designación por parte de Estados Unidos no actuó como punto de arranque de dichas participaciones en los nuevos conflictos pos guerra fría, ya que lo que se da hoy, se viene dando desde la década del '60.

En segundo lugar, comprobamos que las negociaciones que derivaron en la designación de gran aliado no gozaron de la publicidad esperada para la conformación de un compromiso de ese tipo, de una alianza militar. Es que en realidad, no existen tales compromisos. Ciertamente, la concreción de un acuerdo en un área tan sensible como es la de defensa, o el plano

estratégico-militar, en la mayoría de los casos conlleva compromisos, por ejemplo, de defensa mutua. Esto quiere decir que ante una agresión o amenaza de agresión a uno de los estados parte del acuerdo, el otro está obligado a colaborar en la defensa ante ese agresor. Pero la designación de la Argentina no tiene esas características. No implica compromisos de defensa de ninguna de las dos partes. Teniendo en cuenta estas aclaraciones, vamos ahora sí a avanzar sobre estas notas que pretendes esbozar un balance acerca de la conformación de la alianza extra-OTAN.

### **La alianza extra OTAN: conformación e implicancias.**

Entre el 16 y el 18 de octubre de 1997, el presidente Bill Clinton viajó a la Argentina, participando de entrevistas, consultas y deliberaciones de las que se concluyó que la relación bilateral estaba pasando por un momento excepcional.<sup>2</sup>

Conforme a esta valorización, la agenda de la mencionada visita fue amplia y variada. Se tocaron temas controversiales como la ley argentina de patentes, la indefinición de la cuestión Malvinas, la corrupción, los problemas de preservación ambiental y otros, pero siempre tratando de hacer prevalecer la voluntad de cooperación por sobre el conflicto. Al anunciar la conformación de la alianza, Clinton habló de "alianza de valores", haciendo referencia al nuevo comportamiento de la Argentina en la comunidad internacional, a la defensa de la democracia y al proceso de reforma económica de corte neoliberal aplicado por la administración Menem.

Así, la mencionada alianza es el resultado del esfuerzo del ex Ministro de Defensa, Jorge Domínguez, y del ex secretario de Asuntos Militares, Jorge Pereyra de Olazábal, y de aproximadamente un año y medio de negociaciones, luego del cual se llegó al anuncio oficial de la designación de aliado extra-OTAN por parte de Washington. Ciertamente, el anuncio en octubre de la condición de aliada de los Estados Unidos se venía conversando al más alto nivel político entre funcionarios de ambos países, incentivados por el nuevo activismo de la Argentina en lo que respecta al mantenimiento de la paz a nivel internacional. En otras palabras, se llegó a la alianza como resultado de las decisiones de política exterior tomadas por Menem, las que fueron consideradas como favorables a, o coincidentes con los intereses globales de Estados Unidos.

Justamente en este marco de "favor" o "coincidencia" es que se llegó a hablar de "condecoración" para referirse al nuevo status militar que obtendría la Argentina con la formalización de la alianza. Efectivamente, el ex canciller Guido Di Tella usó esta palabra en el marco de la disputa con un país vecino a la que dio origen el anuncio de la alianza.<sup>3</sup> Sin caer en la metáfora implícita en el término condecoración, desde Estados Unidos se

---

<sup>2</sup> *La Nación*, 19.10.1997

<sup>3</sup> *Clarín*, 24.08.1997.

habló de reconocimiento político “al liderazgo de la Argentina en el mantenimiento de la paz”, según las palabras del subsecretario para América Latina del Departamento de Estado, Jeffrey Davidow. Puntualmente, el subsecretario estaba haciendo referencia al envío de naves de la armada a la guerra del Golfo Pérsico, al bloqueo a Haití y de tropas del Ejército a la ex Yugoslavia, entre otras operaciones.<sup>4</sup>

También ilustran el significado de la alianza las palabras de la Jefa de la diplomacia americana, Madeline Albright, quien sostuvo “This is a category in our law that is intended to recognize a special political relationship with the United States”<sup>5</sup>

### **Los intereses perseguidos, o la carencia de intereses**

Cabe ahora preguntarnos cuáles son los intereses subyacentes en la mencionada designación. Hans Monrgethau, padre de la escuela realista, sostiene que el hecho de “que una nación emprenda o no una política de alianzas es, entonces, no una cuestión de principios sino de conveniencia.”<sup>6</sup> Con respecto de los intereses perseguidos por las partes involucradas, las opiniones sostenidas son diversas. ¿Qué era lo que buscaba Estados Unidos al formalizar la alianza extra-OTAN y qué lo que buscaba la Argentina? Algunos sostienen que lo que Estados Unidos quería era allanar el camino hacia la cumbre de Santiago de 1998, en la que se lanzaría el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Es conocida la voluntad de los socios mayoritarios del MERCOSUR, Brasil y Argentina, de negociar el ingreso al ALCA desde el bloque regional, lo que los Estados Unidos temían deviniera en un obstáculo. Ante esta situación, lo que Clinton estaría buscando sería un estrechamiento del vínculo con ambos países del Cono Sur, con el fin de evitar trabas en su camino hacia el TLC hemisférico, máxime teniendo en cuenta su fracaso en la obtención del fast track por parte del Congreso para negociar el mismo. Sin embargo, el simplismo de esta hipótesis reducida al interés económico-comercial no parece ser suficiente como para justificar semejante despliegue diplomático.

Otra hipótesis, obvia por cierto, hace referencia al interés estratégico de Estados Unidos en la región del Atlántico Sur. La conformación de la alianza con la Argentina le permitiría disponer de un mayor control sobre una zona rica en recursos críticos, que además es canal de paso desde el océano Atlántico hacia el Pacífico, hacia el Índico, etc. Con respecto de esta opinión, cabe mencionar que algunas fuentes destacan justamente la ubicación “no estratégica” de la Argentina como una de las diferencias entre éste país y los demás aliados extra-OTAN de los Estados Unidos. Podría encontrarse

---

<sup>4</sup> *Ibidem*

<sup>4</sup> USIS. Washington File. 15 August 1997, en Grossi, Rafael Mariano (1999). “Penúltima Alianza: el proceso de expansión de la OTAN y el Nuevo mapa de la seguridad internacional”. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

<sup>6</sup> Morgenthau, Hans (1963) “La lucha por el poder y la paz”. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

sustento para esta opinión si pensamos, por ejemplo, en países como Israel, Jordania, Egipto, Japón o Corea del Sur, todos aliados extra-OTAN y ubicados en zonas estratégicamente más importantes que Argentina. Efectivamente, no podemos negar que en la coyuntura internacional actual es más relevante consolidar una esfera de influencia en el norte de África, en Asia o en Oriente que en el Atlántico Sur, ya que las amenazas son mucho mayores e inminentes en las primeras. Pero de ninguna manera se puede hoy sostener que la región del sur del océano Atlántico sea un área de escaso interés estratégico para las potencias.

También respecto de alianzas estratégicas, Ezequiel Reficco, sostiene que uno de los objetivos que cumple la alianza para Estados Unidos es que "En temas globales políticamente difíciles para EEUU, Argentina es un socio potencialmente útil para sumar consenso y atemperar la imagen de Washington como una audaz y unilateral 'policía mundial'"<sup>7</sup> Toma como ejemplo la situación de la crisis de Haití de los últimos años. Justamente cuando las potencias de la ONU empezaron a pedir el retiro de las tropas de la isla, Argentina unilateralmente ofreció aportar 140 oficiales más. Con esto quedaría claro que las expectativas de Estados Unidos de obtener apoyos para su política internacional de parte de la Argentina quedaban perfectamente alcanzadas.

Pero también se manejan otras opiniones. Algunos analistas sostienen que subyace un interés comercial en los acercamientos por parte de la Casa Blanca que no está justamente relacionado con el ALCA, sino con las ventas de armas desde EEUU hacia la Argentina. Efectivamente, la alianza ha permitido la compra por parte de nuestro país de material bélico de origen norteamericano en cantidades y condiciones especiales. Esto es, Estados Unidos se deshace de armamento que ya ha dejado de ser "de punta", aunque esto no signifique que sea obsoleto, mientras Argentina se aprovisiona de material bélico que no está en condiciones de fabricar ni de adquirir bajo otras condiciones. El negocio no deja de ser importante para ninguna de las partes.

Ciertamente, si se echa un vistazo a los periódicos de los días siguientes a la publicación de la alianza, se puede ver claramente que una de las implicancias más destacadas de la misma es el acceso a las armas de rezago que el acuerdo permitiría. Dejando de lado la disputa suscitada con el vecino país andino, Chile, vemos que también el tema llamó la atención al interior del país, dando lugar a la duda acerca de si el acuerdo implicaba o no compromisos de compra de armamentos y materiales de defensa al país del norte. La idea del lobby representante del conglomerado industrial militar americano ejerciendo presión sobre el presidente Clinton –presidente que de hecho dio gran cabida a este tipo de actores- para que formalizara acuerdos de tipo alianzas militares, altamente beneficiosos para su negocio, no es

---

<sup>7</sup> Reficco, Ezequiel (1998) "Argentina como aliada extra-OTAN de los EEUU: los factores detrás de la alianza". Revista *Cidob d'affers internacionals*, 42.

descabellada. Alianzas **tan** especiales, que no implican obligación de defensa mutua, ni ofrecen acceso a sistemas de armas de avanzada, **pero sí** dan "prioridad" a la Argentina en la compra de armas convencionales, excedentes de las fuerzas armadas norteamericanas.

## Transformaciones al interior de la Alianza Atlántica

Pasando a otro tema, comprobamos que la **Alianza Atlántica viene sufriendo transformaciones** desde el fin de la Guerra Fría, transformaciones que pudieron haber tenido incidencias en la conformación de la alianza entre Argentina y los EEUU. En palabras de Krasner podríamos decir que la OTAN se aggiornó, ya que no hubo cambio alguno en sus principios. Ante el shock externo, esto es, la caída del bloque soviético y la disolución del Pacto de Varsovia, la OTAN logra redefinir uno de sus principios rectores, redireccionando sus acciones hacia nuevos tipos de conflictos.

Ante la desaparición de la competencia Este/Oeste como la conocimos tradicionalmente, y junto a ella, la de los conflictos de tipo tradicional, la OTAN, organización de naturaleza defensiva, pasa a transformarse en una organización de seguridad. Lo que esto quiere decir es que se piensa ahora a la OTAN como una organización capaz de actuar en toda Europa, excediendo las fronteras de sus países miembros. Además, se considera que los métodos rígidos de la seguridad colectiva dejaron de ser adecuados para atender los nuevos tipos de conflictos de la posguerra fría.

Así, la OTAN adoptó el Nuevo Concepto Estratégico –Roma, 1991-<sup>8</sup>, con la consecuente reestructuración de sus fuerzas en el sentido de hacerlas "más multinacionales y más móviles y flexibles."<sup>9</sup> De Franchis sostiene que el cuadro completo de la reestructuración de la OTAN tiene tres aspectos, a saber, "una nueva estrategia, y una nueva estructura de fuerzas adecuada al manejo de crisis y al mantenimiento de la paz, la participación creciente de los socios de cooperación de Europa Oriental en el manejo de crisis y el mantenimiento de la paz, y la estrecha cooperación de la OTAN con instituciones como las Naciones Unidas, la Unión Europea Occidental y la CSCE (Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa)".<sup>10</sup> Sin embargo, más adelante aclara que la OTAN no pretende convertirse en una organización de corte global; su naturaleza sigue siendo regional, y los conflictos en los que tomará parte serán aquellos que **de alguna manera puedan afectar a la seguridad de los estados miembros**, aunque se esté excediendo sus fronteras geográficas. De ninguna manera la OTAN podría transformarse en el brazo armado de las Naciones Unidas. Ni mucho

---

<sup>8</sup> En Roma en 1991 se trataron tres elementos derivadas de una aproximación amplia a la seguridad, estas son el diálogo, la cooperación y la defensa colectiva.

<sup>9</sup> De Francis, Amedeo (1994) "Algunos antecedentes históricos de la OTAN", en Andrés Fontana coord. *Argentina-OTAN. Perspectivas sobre la seguridad global*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

<sup>10</sup> *Ibidem*; 55.

menos en un instrumento autónomo para operaciones de mantenimiento de la paz; la OTAN no está buscando un papel de policía del mundo.<sup>11</sup>

A lo que se refiere la mentada reestructuración es a la adecuación de la organización a los nuevos conflictos de la posguerra fría. Efectivamente, ya no se trata de guerras interestatales, sino de conflictos intraestatales, que generalmente traen aparejados violaciones masivas de derechos humanos, como fue el caso de la guerra de Kosovo. Y además, desde el 11 de septiembre, está al tope de la agenda la lucha antiterrorista. En las características de la lucha de este tipo de actor se encuentra la justificación de la formación de una Fuerza de Despliegue Rápido de 20.000 efectivos con capacidad de acción inmediata en cualquier punto del planeta. Es muy importante destacar la intención de actuar de manera preventiva ante este tipo de amenaza.

Asimismo, Jorge Castro destaca la importancia de la dimensión política de este giro estratégico, ya que quedan los Estados Unidos en una posición de supremacía mundial en cuanto a defensa. Ciertamente, ese país no necesita la colaboración de los países aliados, en términos estrictamente militares. Así, en palabras de Castro, "Lo verdaderamente importante para Estados Unidos no es el concurso militar de sus aliados de la OTAN. El auténtico aporte es el acompañamiento político...la reunión de Praga constituye un avance hacia la posible transformación de la OTAN en el virtual núcleo operativo de un nuevo sistema de seguridad global de carácter cooperativo".<sup>12</sup>

Enseguida, sostiene que "Este cambio cualitativo registrado en la naturaleza de la alianza atlántica adquiere una extraordinaria relevancia estratégica para la Argentina, que desde 1998 reviste la categoría de único aliado extra-OTAN de Estados Unidos en América Latina..."<sup>13</sup> A partir de la reflexión sobre estas ideas, se puede comprender más claramente el accionar estratégico de los Estados Unidos subyacente en la designación de la Argentina como aliado extra-OTAN. Es decir, que uno de los móviles de la designación podría estar relacionado con la militarización del país como base de despliegue rápido y de accionar preventivo ante un posible ataque de cualquier naturaleza.

Para cerrar la idea de la transformación que se viene dando en la OTAN desde 1990, quiero tomar una idea de Grossi, el que sostiene que como resultado de la misma hoy la OTAN no necesita de un enemigo para existir. La alianza "parece haberse transformado, de una **alianza coyuntural** cuyo objetivo era ganar la guerra fría, en una de tipo **estructural**, que se integra al sistema de las relaciones internacionales como un actor central en el área de la seguridad, sin objetivos definidos ni plazos para su acción. Su centro de

---

<sup>11</sup> Paradójico, si se tiene en cuenta que la seguridad en los últimos juegos olímpicos contó con la participación de la OTAN.

<sup>12</sup> Castro, Jorge (2003) "Defensa y seguridad en el siglo XXI". Agenda Estratégica Detalles, (s/l).

<sup>13</sup> *Ibidem*,

atención conforme la vaguedad y la variedad de las amenazas a la seguridad, es tanto la proliferación de armas de destrucción masiva en países villanos (*rogue states*), como una guerra civil de origen étnico-religioso en los Balcanes. ¿Quién puede descartar que en el futuro el narcotráfico se encuentre en el origen de una intervención de la OTAN?"<sup>14</sup>

### La materialización de la alianza: ¿qué significa la misma?

Retomando las implicancias de la alianza, según un artículo publicado en La Nación, vemos que **los beneficios de la condición de aliado extra-OTAN pueden resumirse en los siguientes:**

- recibir, bajo ciertas condiciones, artículos excedentes de defensa.
- participar de proyectos conjuntos de investigación de la tecnología de contraterrorismo.
- recurrir al financiamiento del gobierno de los Estados Unidos para la adquisición de material bélico a través de arriendos comerciales en lugar de las ventas de gobierno a gobierno.
- suscribir convenios de entrenamiento colectivo.
- cotizar en determinados contratos del Departamento de Defensa.
- acceder a proyectos de investigación para mejorar las capacidades defensivas.

Cuántos de estos beneficios efectivamente llegarían a materializarse era arena de otro costal; lo que se conocía en el momento de la conformación de la alianza, y lo que más preocupaba era lo que la misma **no** implicaba. Si analizamos una vez más los diarios de esos días, comprobamos que el titular de Defensa, Domínguez, explicitó todo lo que la alianza "no es", dejando poco en claro lo que si es. "La alianza extra-NATO con los Estados Unidos no tendrá consecuencias negativas en la relación bilateral con Chile"; "...la condición de aliado no significa un compromiso de intervención militar en ningún lugar del mundo."; "No es un convenio"; "...no nos comprometemos de ninguna manera...", son algunas de las expresiones publicadas respecto del tema.

Ante la pregunta de **qué significa ser aliado extra-OTAN**, la respuesta otorgada por Domínguez puede resumirse así: es una decisión unilateral del presidente de los Estados Unidos que el Congreso tiene 30 días para denegar; si no es denegada, entra en vigencia automáticamente en ese plazo. No implica compromiso alguno<sup>15</sup> por parte de la Argentina para

---

<sup>14</sup> Grossi, *op. cit.*; 183.

<sup>15</sup> Con respecto al compromiso que la alianza implica Luis Oviedo en la publicación de Prensa Obrera sostiene que la misma afectará negativamente a la soberanía de la Argentina, ya que dará a los norteamericanos la posibilidad de controlar las comunicaciones, el espacio aéreo, el territorio de la Argentina, así como implicará la invasión de nuestro país por parte de un ejército mercenario. La penetración militar imperialista, justificada bajo el manto de la



participar en los distintos escenarios de conflicto que se presenten en el mundo –pero es “condecoración” por haberlo hecho-, otorga a nuestro país el acceso privilegiado al excedente bélico del país del norte así como al financiamiento –pero no subyace presión para adquirirlo-, permite suscribir convenios de entrenamiento cooperativo así como participar de proyectos conjuntos de investigación contraterrorista –pero puede rechazarse el acceso a tales programas. En resumen, **se trataría de un acuerdo laxo y sin demasiada definición**, mediante el cuál la Argentina obtiene acceso a ciertos privilegios, que puede tomar o declinar a discreción. ¿Por qué? Porque EEUU se muestra dispuesto a beneficiar a un país que ha actuado como un aliado, que ha tenido una actitud coherente con su posición e intereses globales.<sup>16</sup> De paso, se afianzaban intereses económicos y estratégicos de los Estados Unidos en la región.

Ahora bien, con respecto a la Argentina, ¿qué es lo que se propuso el gobierno de Menem al momento de formalizar la alianza? ¿Qué era lo que perseguía? Una vez más, recurrimos a las fuentes periodísticas para ver qué se puede inferir de los hechos ya consumados. En un editorial se sostiene que lo que a la Argentina le queda es “...la consolidación de un vínculo fundamental con el mundo y una revalorización de su confiabilidad ante la comunidad de naciones, que debería inducir mejores perspectivas de crecimiento económico y desarrollo social.”<sup>17</sup> En otras palabras, lo que se esperaba obtener era **algún beneficio en materia de prestigio internacional** a través del status que deviene de la condición de aliado de los Estados Unidos. La comunidad internacional vería que somos un país maduro y merecedor de la confianza de EEUU, buen cumplidor de las obligaciones impuestas por el solo hecho de ser parte de la sociedad de naciones, y así se verían mejoradas las condiciones y oportunidades para nuestro desarrollo económico y social.

### El fracaso de una política

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que en realidad la designación de la Argentina como aliado extra-OTAN de los Estados Unidos es más el fracaso de uno de los objetivos de la política exterior de la administración Menem que un logro. Efectivamente, el objetivo de máxima, lo que se buscaba lograr, era la membresía plena de la Argentina en la OTAN. Esto venía siendo manifestado por el ex presidente Menem desde 1992. Incluso la idea habría tenido importantes apoyos. Efectivamente, Reficco sostiene que el jefe de Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos, el general Colin Powell, y el ex presidente del gobierno español, José María

---

lucha contra el narcotráfico, llevará a nuestro país a perder toda capacidad autonómica debido a los compromisos políticos, diplomáticos y militares que se han adquirido mediante la alianza.

<sup>16</sup> *La Nación*, 17.08.1997.

<sup>16</sup> *La Nación*, 19.10.1997.

<sup>17</sup> Reficco, *op. cit.*; 3.

Aznar, habrían apoyado la idea en privado el primero y en público el segundo.<sup>18</sup>

También sostiene Reficco que la diplomacia argentina tenía claros intereses en esta jugada. Por un lado, se buscaba insertar al país dentro de Occidente al hacerlo parte de una de las organizaciones más representativas. Por otro, se buscaba asignar una misión más allá de las fronteras a las Fuerzas Armadas Argentinas, alejando su atención de la escena política doméstica. "La participación en la OTAN hubiese sido la prolongación natural de la activa presencia argentina en las misiones de mantenimiento de la paz en el marco de las Naciones Unidas..."

Claro está que en la intención de ingresar a la OTAN de la Argentina faltaba la preocupación esencial: querer aumentar el margen de seguridad del país. Los objetivos que movilizaban al ex presidente en su solicitud no lo dejaron ver que la misma naturaleza de la alianza del Atlántico Norte contradecía el deseo de Argentina. Es que el artículo 10 de la Carta Atlántica dice que los estados miembros pueden invitar a integrar la alianza a **otros estados europeos** en condiciones de contribuir a la seguridad de la región del Atlántico Norte. Una vez más acompañamos a Reficco cuando dice que del mismo impedimento geográfico surge el impedimento jurídico; para que la Argentina accediera a la OTAN **había que reformar su tratado fundacional**.

Cabe aclarar que no todos los miembros del gobierno de Menem habían pasado por alto este detalle. Por ejemplo, el Almirante Jorge Ferrer, ex jefe del Estado Mayor de la Armada Argentina, sostuvo que la posición argentina nunca fue pretender ingresar a la OTAN, sino llegar a un enlace que signifique interoperabilidad en lo militar –esto es, poder actuar eficazmente en una coalición- e identificación en lo político y valorativo.<sup>19</sup> También el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ing. Guido Di Tella, en sus palabras inaugurales del Seminario Argentina-OTAN fue categórico al respecto. "No se trata de pretender ingresar a OTAN. La simple lógica de la geografía demuestra que no podríamos ser miembros de una alianza del hemisferio norte como tal. Pero ello no quita la posibilidad de una fructífera interacción a partir de valores compartidos en un común objetivo de paz y seguridad para el mundo."<sup>20</sup>

Ni simple ni lógico para el Brigadier Luis Villar, jefe de Planeamiento del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, quien sostuvo que "si en virtud de su experiencia y su capacidad militar la OTAN se constituye en el instrumento militar principal del Consejo de Seguridad, la incorporación

---

<sup>18</sup> *Ibidem*

<sup>19</sup> Ferrer, Jorge (1994), en Fontana coord.; *op. cit.*; 174,175.

<sup>20</sup> Di Tella, Guido (1994), en Fontana coord.; *op. cit.*; 29.

plena de la Argentina o de la región en su conjunto no debe ser descartada..."<sup>21</sup>

En fin, no dejamos de ver lo positivo del reconocimiento de las coincidencias de valores entre nuestro país y la Alianza Atlántica, así como que el mundo interdependiente y globalizado en el que vivimos necesita de la cooperación y del estrechamiento de los lazos entre los países y regiones que se reconocen amantes de la paz y respetuosos de los derechos humanos, pero esto no debe llevar a desconocer las limitaciones naturales de la relación.

Retomando entonces la idea del ingreso pleno a la OTAN, **podemos afirmar junto a Reficco que la designación de la Argentina como aliada extra-OTAN de EEUU resulta como premio consuelo.** "Second best" es el término que usa el autor para referirse a la alianza y al status que se deriva de la misma, ya que el mismo no se asemeja a la plena membresía. En nuestro país la alianza fue festejada por la clase política como un logro, en tanto el status resultante de la misma implicaba el reconocimiento de la Argentina como un país occidental, de primer mundo, confiable y comprometido con el mantenimiento de la paz a nivel internacional. Esto redundaría en beneficios y apoyos en el eje económico y financiero por parte de los estados más ricos del mundo.

Sin embargo, no del todo conformes con lo hasta entonces obtenido, el presidente Menem y su secretario de Planeamiento Estratégico, Jorge Castro, hicieron un último intento. Como queriendo sellar su inminente salida del gobierno con algo extraordinario, el 17 de julio de 1999 pidieron formalmente el ingreso de la Argentina a la OTAN en calidad de miembro asociado. Desde Madrid, el titular de la SIDE (Secretaría de Inteligencia del Estado), Hugo Anzorreguy, para explicar dicho pedido se basó en que la alianza **había dejado de ser exclusivamente** militar para "transformarse en una estructura de seguridad cooperativa con un alcance potencialmente global y un carácter político estratégico"<sup>22</sup>

A pesar de la innegable transformación que se dio al interior de la OTAN, el obstáculo geográfico demostró ser insalvable y Javier Solana, entonces secretario general de la Alianza Atlántica, rechazó el pedido del primer mandatario argentino. Esta jugada del gabinete de Menem trajo consecuencias tanto a nivel internacional como doméstico. Ciertamente, las disputas al interior del gobierno no tardaron en estallar. Ni bien se conoció la noticia del rechazo las tensiones entre Castro, Cancillería y Ministerio de Defensa se hicieron explícitas. Puntualmente, lo que se criticaba era la falta de consulta antes de enviar las cartas a Solanas y a Clinton, una solicitando el ingreso y la otra informando la mencionada solicitud.

---

<sup>21</sup> Villar, Luis (1994), en Fontana coord.; *op. cit.*: 182.

<sup>22</sup> *La Nación*, 17.07.1999.

Con respecto a la repercusión internacional de dicha jugada menemista, comprobamos que ésta afectó a la relación con Brasil, país que calificó de exótico el pedido realizado por la Argentina.<sup>23</sup> Efectivamente, el socio principal del MERCOSUR y aliado estratégico de nuestro país difundió un comunicado de prensa en el que planteaba que el ingreso de nuestro país a la OTAN afectaría a la seguridad de América del Sur, ya que “se introducirían elementos extraños dentro del contexto de seguridad regional sudamericano”<sup>24</sup> También expresó su repudio ante un eventual ingreso de Argentina a la OTAN Gran Bretaña, mientras que España, Italia y Estados Unidos avalaron la solicitud.

Por su parte, el entonces candidato a presidente por la Alianza, Fernando de la Rúa, quien proponía, fiel a su cuna radical, una política exterior de corte ideológico en la que primara la relación con Brasil por sobre el alineamiento con los Estados Unidos, se manifestó en contra del pedido por considerar que no era “útil, prudente ni conducente porque se introduce una cuña de desconfianza” en la región. Quien sería su sucesor, Eduardo Duhalde, se manifestó en el mismo sentido, preservando una buena relación con Brasil.

Si hoy miramos hacia atrás vemos cuán grande es el nivel de **fragilidad** de la alianza extra-OTAN como garante de confiabilidad e inserción internacional. Creemos que los ejecutores de la alianza la pensaron como un paso hacia el logro de ese objetivo tanpreciado que es la confiabilidad internacional y por qué no, el prestigio<sup>25</sup>. Lo que vino después no resultó susceptible de ser manejado y, ante la debacle económica y política, la alianza no pudo cambiar las nefastas consecuencias de la crisis que se empezó a gestar durante la década de los 90 y estalló a fines de 2001.

### Consecuencias en la relación con Chile y Brasil

Dejando de lado los objetivos de las partes y las implicancias de la alianza extra-OTAN con los Estados Unidos, **comprobamos que la misma tuvo consecuencias inmediatas sobre las relaciones bilaterales con los países vecinos; puntualmente, nos referimos a Brasil y a Chile.** Ambos países, además de compartir fronteras con nuestro país, son socios de la Argentina. Brasil como estado miembro del MERCOSUR y Chile como país asociado al mismo. La noticia del acuerdo de marras no pasó desapercibida para ninguno de los dos estados; sin embargo, las preocupaciones fueron de diferente naturaleza, esto es, mientras al país trasandino le preocupó la alteración del equilibrio militar regional, con el vecino del norte la tensión

---

<sup>23</sup> *La Nación*, 30.07.1999.

<sup>24</sup> *Clarín*, 29.07.1999.

<sup>25</sup> Tengamos en cuenta que en el caso de Argentina no hay interés estratégico o de seguridad ante una amenaza inminente como en el caso de los demás aliados extra-OTAN que están ubicados en zonas más conflictivas del mundo. Son Jordania, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Australia, Israel, Egipto y recientemente se incorporó Pakistán. Como puede comprobarse, la situación de seguridad de ninguno de estos estado se asemeja a la de Argentina.

vino relacionada a apoyos internacionales, puntualmente en cuanto a su candidatura a miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Efectivamente, Chile reaccionó a la noticia de la conformación de la alianza de manera crítica; desde ese país se percibe el acuerdo militar como una potencial fuente de desequilibrio de potencial militar por el acceso a material bélico especial que tendría la Argentina a partir del acuerdo. Ante esta preocupación, Domínguez tranquilizó a círculos gubernamentales chilenos diciendo: "La alianza extra-NATO con los Estados Unidos no tendrá consecuencias negativas en la relación bilateral con Chile". También sostuvo que "Nadie puede sentirse sorprendido y menos las autoridades chilenas, porque siempre estuvieron informadas" cuando se cuestionó la publicidad de la negociación. Así, mientras eran manifiestas las críticas chilenas al acuerdo, tanto desde el gobierno como desde la oposición, el ministro de Defensa argentino afirmaba que no existía "...ninguna manifestación de preocupación por parte de las autoridades militares chilenas en los recientes encuentros mantenidos en Santiago y en Buenos Aires para poner en marcha la iniciativa de los ejercicios militares conjuntos..."<sup>26</sup>

Probablemente, las repercusiones que tuvo la alianza en Chile tengan fundamento. Desde el punto de vista de ese país, es natural la preocupación ante el probable cambio de status quo militar de la región. Más especialmente se comprende si pensamos en las disputas mantenidas con nuestro país durante décadas, de las rivalidades que existieron históricamente entre los dos países, aún en el seno del viejo tratado ABC. Más lógica se encuentra en dichas preocupaciones si pensamos en la existencia en el gobierno trasandino de un importante sector de corte netamente pinochetista, por tanto, militarista, y que teme un rearme desestabilizador en la región. Según sostiene Mariano Grondona, Chile en algún momento va a caer en cuentas de que no tiene sentido rearmarse contra Argentina, país que "ha abandonado las hipótesis militares". Afirma que los argentinos "ya no tenemos hipótesis de guerra, y esto hasta el punto en que el equilibrio militar entre nuestros dos países se ha roto a favor de Chile sin que hubiera una reacción significativa de este lado de los Andes."<sup>27</sup>

A pesar de las reflexiones acerca de las reacciones de uno y otro lado la realidad es que Chile al conocer la noticia de la conformación de la alianza se alarmó. Inmediatamente comenzó las negociaciones para la compra de aviones F-16 a Estados Unidos y así se vio enfrascado en una mini carrera armamentista con nuestro país.

En el plano presidencial y de cancilleres se hicieron declaraciones al respecto, sin hacerse referencia explícita en ninguno de los casos a ningún país en particular pero siendo la molestia evidente en todo el equipo de

---

<sup>26</sup> *La Nación*, 17.08.1997.

<sup>27</sup> *La Nación*, 24.08.1997.

negociación chileno en el marco de la reunión del Grupo de Río de 1997. Ciertamente, días antes de la reunión del mencionado grupo el 23 de agosto de 1997, el presidente de Chile, Eduardo Frei, en un discurso en el Palacio de la Moneda y ante la presencia de Domínguez y del entonces jefe del ejército chileno, general Augusto Pinochet, cuestionó la alianza entre Argentina y los Estados Unidos. Puntualmente, dijo que ésta dificultaba la confianza en la región y alteraba la igualdad de trato. Las palabras de Frei fueron referidas a "asociaciones inconsultas" que "...dificultan la creación de un clima de confianza regional y crean innecesariamente incertidumbre al interior de nuestros bloques subregionales"<sup>28</sup>

Con respecto a la igualdad de trato, Frei criticó el acceso privilegiado a armamentos, transferencia de tecnología y asociación político-militar al que daría lugar la alianza. Manifestó su temor sobre una alteración del equilibrio estratégico de la región, que podría verse afectado por el acuerdo. En este marco, se hizo referencia a las disputas limítrofes de Chile, país que, si bien reconoce haber abandonado las reivindicaciones territoriales con Perú, Argentina y Bolivia, no da por cerradas las hipótesis de conflicto con sus vecinos.

Continuando en el plano diplomático, vemos que Chile envió a su canciller José Insulza a Washington, donde se entrevistó con Madelaine Albright para informarse de un hecho ya consumado. La secretaria de estado de Clinton confirmó al chileno los alcances de la alianza, ante lo cual el funcionario de Chile se propuso plantear la cuestión en la próxima reunión del Grupo de Río. La cuestión de la seguridad regional fue tratada por los presidentes en la reunión sin que haya mayores consecuencias sobre el tema.

Ahora bien, no debemos olvidar que chilenos y británicos eran socios en la fabricación del cohete Rayo<sup>29</sup>, lo que Argentina percibía como una alteración del equilibrio militar regional, de la misma manera que Chile desconfiaba de la alianza, máxime que se trataba justamente de una asociación con Gran Bretaña, país con el que Argentina ha tenido un enfrentamiento bélico. Chile se defendió alegando la reducción del asunto a un interés netamente económico-comercial.<sup>30</sup>

**Con respecto a Brasil, la noticia de la alianza extra-OTAN con los Estados Unidos cayó en un momento algo tenso, ya que la falta de apoyo de la Argentina a la candidatura del Brasil para un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas había enfriado la buena relación mantenida con ese país durante la última década.** Efectivamente, cuando Brasil empezó a promover la mencionada candidatura, no recibió de parte de la Argentina el apoyo que creía iba a

---

<sup>28</sup> *Clarín*, 21.08.1997.

<sup>29</sup> La fabricación del cohete Rayo ha sido recientemente desactivada por razones presupuestarias.

<sup>30</sup> Brabagnolo, Jorgelina (1998) "Chile, el nuevo rumbo de las relaciones bilaterales", en AA.VV. *La política exterior argentina 1994/1997*. Rosario, CERIR; 253.

obtener, ampliándose así la brecha en materia de seguridad que separa las concepciones de los dos países.

En el año 1989 el presidente Sarney propuso la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Su idea era aumentar el número de miembros permanentes del mismo, pero sin que los nuevos miembros permanentes gozaran de derecho a veto. Si lo que se buscaba era reactivar la seguridad colectiva en el sentido de la carta de Naciones Unidas, uno de los pasos iniciales era que la composición del órgano encargado de la aplicación de la seguridad colectiva, se modifique para lograr la igualdad entre sus miembros. Según Zawels, en lo que se pensaba era en crear una categoría adicional de miembros permanentes.

Efectivamente, la década de '90 trajo consigo la reactivación de la actividad del Consejo de Seguridad y con ella vino aparejada una amplia participación de numerosos países en los conflictos allí tratados. Como consecuencia lógica de este proceso, se inició el debate sobre la reforma del Consejo de Seguridad. Cabe mencionar que las divergencias en cuanto a los intereses de los distintos países han impedido hasta la actualidad que dicha reforma pueda ser efectivamente materializada, si bien se han dado en este último mes de septiembre avances significativos.

Retomando, comprobamos que luego de la mencionada propuesta para reformar el Consejo de Seguridad, Brasil se auto candidateó como posible miembro permanente, comunicando a las autoridades de Naciones Unidas que dispuesto a aceptar la responsabilidad de tomar un asiento permanente y de asumir la representación de la región desde el mismo.<sup>31</sup>

La negativa a apoyar dicha candidatura por parte de la Argentina fue tomada por Brasil con cierta cautela. Sin embargo, al momento de la conformación de la alianza extra-OTAN las consecuencias de esa conducta saltaron a la luz. Es que cuando Menem se negó a apoyar a Brasil como candidato a miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo hizo apoyándose en la base del equilibrio regional. Se sostuvo que dicha membresía alteraría definitivamente el status quo entre las naciones del sistema latinoamericano, específicamente, del subsistema sudamericano.<sup>32</sup>

Justamente con la noticia de la conformación de la alianza extra-OTAN con los Estados Unidos lo que estaría resultando alterado es el mencionado equilibrio entre los países de la región. Parece haber una contradicción entre la postura adoptada por el gobierno de Menem frente a la candidatura de nuestro socio principal y aliado estratégico a un asiento permanente en el Consejo, y la postura adoptada en cuanto a la conformación de la alianza.

---

<sup>31</sup> También se autocandidatearon Alemania, Japón, Nigeria y la India.

<sup>32</sup> Cabe aquí agregar que también se opuso a dicha candidatura México, por la misma razón de la alteración del equilibrio regional. Tanto la Argentina como México propusieron una posición rotativa en el Consejo entre México, Argentina y Brasil.

Resta preguntarse si realmente la alianza militar con Estados Unidos tendrá efectos sobre las capacidades de la Argentina, tanto defensivas como disuasivas, como para dar oído a los reclamos provenientes de los países vecinos acerca de la cuestionada alteración del equilibrio de la región.

Cabe aquí agregar una reflexión de Grondona que en algún sentido justifica el accionar de Menem y pone en pie de igualdad a Cardoso. El periodista sostiene que también se da una contradicción en la conducta de Brasil en cuanto al modo en que se promovió su candidatura, ya que hubiera sido lógico que si pretendía representar a la región latinoamericana, se promueva la misma en diálogo con los países de esa región. Dice "Brasil no puede llegar al Consejo porque es latinoamericano y comportarse en él como si no lo fuera. U opera en el mundo como vocero de una región a la que se siente íntimamente ligado o se ubica en un dorado aislamiento con su pretensión de grandeza como única compañía. O es la cabeza de un león o es un león. No puede ser las dos cosas al mismo tiempo."<sup>33</sup>

**Consenso, coordinación, diálogo, entendimiento.** Parecen ser las claves necesarias del accionar tanto a nivel regional como internacional. Y quizá también sea lo que faltó en la relación de la Argentina con su socio estratégico, si es que se quiere llegar a obtener resultados indispensables y beneficiosos para una región poco favorecida en suerte como es la sudamericana en un marco de mundialización o globalización que nos afecta indefectiblemente de distintas maneras. De lo que se trata es de lograr la fortaleza de la región a través del diálogo y de la transparencia en el accionar de los socios, tanto respecto de las relaciones intraregionales como de las que se mantienen con países de otras regiones del mundo.

Como nota positiva, debemos mencionar el **estrechamiento de la relación bilateral argentino-brasileña producido desde mediados de 2003**. Ciertamente, comprobamos un aumento en las instancias de diálogo y concertación entre estos dos países tanto en lo que atañe a las cuestiones económicas como en las decisiones a nivel de política internacional. Recientemente, la decisión de enviar un contingente para las operaciones de mantenimiento de la paz en las que actúa la UN actualmente en Haití ha sido tomada en forma conjunta por los cancilleres de la Argentina y de Brasil, también en diálogo con el de Chile, primer país que ha enviado sus hombres a actuar junto a las Naciones Unidas en Haití.<sup>34</sup> Lo mismo puede decirse de la decisión de tomar una posición coordinada frente a las presiones de los organismos multilaterales de crédito, especialmente el FMI, lo cual, teniendo en cuenta la magnitud de las economías de Brasil y Argentina es de gran importancia para la alianza estratégica.<sup>35</sup>

Conviene hacer una aclaración sobre el **poder militar de Argentina, Brasil y Chile** justamente en el marco de las reacciones ante la noticia de la

---

<sup>33</sup> *La Nación*, 24.08.1997.

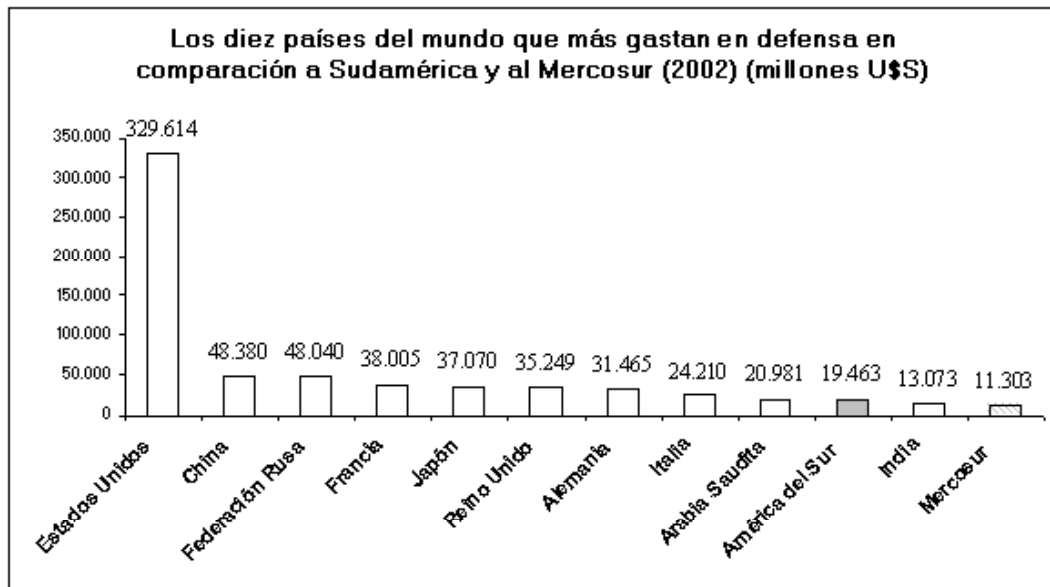
<sup>34</sup> *La Nación*, 4.03.2004.

<sup>35</sup> Argentina y Brasil tienen una alianza estratégica desde la Declaración de Río de abril de 1997.



conformación de la alianza extra-OTAN. Como puede apreciarse en el gráfico 1, América Latina en su totalidad es la región del mundo que menos gasta en defensa.

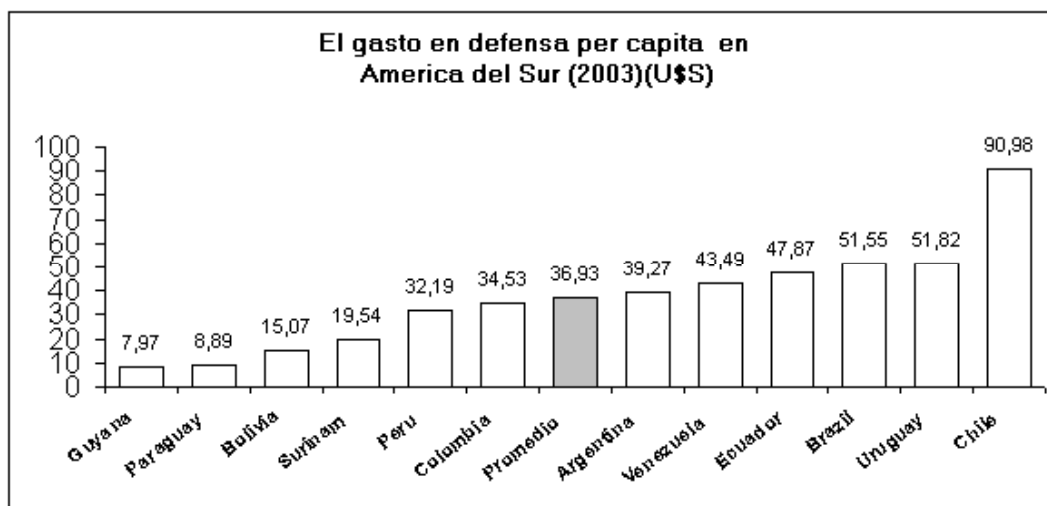
Gráfico 1



Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría con datos del IISS de Londres.

En el año 2002 se gastaron en el mundo unos 842.717 millones de dólares en defensa, mientras que América del Sur gastó sólo el 2.31% de ese total (unos 19.463 millones, de los cuales 11.303 corresponden al MERCOSUR). En otras palabras, podemos decir que mientras que el mundo gastó a razón de 1000 dólares por habitante en defensa, en el Cono Sur se gastaron 23. En el año 2002 los gastos militares de la Argentina fueron de 1.386 millones de dólares, los de Brasil de 9.651 millones y los de Chile de 2.557.

Gráfico 2



Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría con datos del IISS de Londres.

Esto, si se lo divide por la población de cada país, resulta en que la Argentina gastó 39.27 dólares per cápita en defensa, Brasil 51.55 y Chile 90.98<sup>36</sup>. Tengamos en cuenta que la cantidad de elementos que componen las fuerzas armadas de estos países es también asimétrica. Por ejemplo, Brasil tiene en su ejército 220.000 elementos, mientras que la Argentina tiene sólo 40.000, siendo el total de efectivos de sus fuerzas armadas de 71.400<sup>37</sup>. Esto pone en evidencia la menor magnitud del poder militar de nuestro país respecto de los otros dos, inferida a partir de la menor asignación presupuestaria destinada al gasto en defensa.

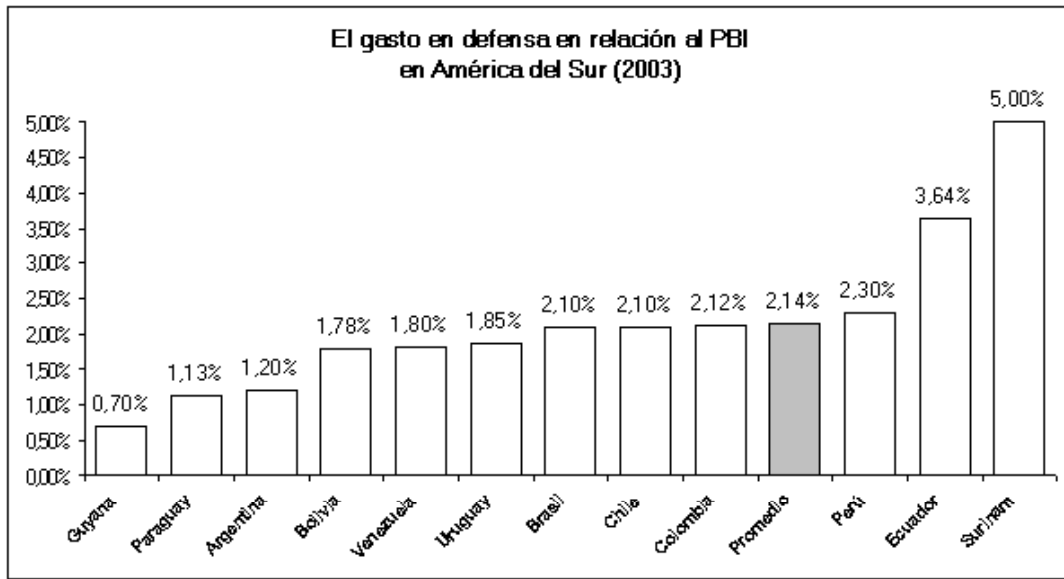
Se puede hacer más amplia la comparación y extenderla hasta el país del mundo que más gasta en defensa, Estados Unidos. Este estado tiene un presupuesto de aproximadamente 370.000 millones de dólares, cifra que equivale al total de lo que gastan en defensa los 16 países que le siguen en orden de importancia.<sup>38</sup> Según puede apreciarse en el gráfico 1, en el año 2002, por ejemplo, el país que más gastó en defensa después de Estados Unidos fue China, que gastó 48.380 millones, o sea, un 15% aproximadamente de lo que gastó EEUU. Además, es un dato altamente importante la composición del gasto estadounidense en defensa, ya que el porcentaje destinado a lo cualitativo es grande; efectivamente, investigación y desarrollo se llevan lo mismo que gasta Gran Bretaña en seguridad (37.000 millones aproximadamente). Esta inversión en el aspecto cualitativo de la defensa contribuye a la diferencia con los demás países, que en comparación con Estados Unidos están tecnológicamente atrasados.

<sup>36</sup> Centro de Estudios Nueva Mayoría con datos IISS de Londres.

<sup>37</sup> En 2002 el total de efectivos de las fuerzas armadas de Brasil era de 287.000 y el de Chile 77.300.

<sup>38</sup> Castro; *op. cit.*; 3.

Gráfico 3



Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría con datos del IISS de Londres.

Finalmente, no hay que dejar de tener en cuenta que el gasto de Estados Unidos en defensa es bajo si se lo piensa en términos de PBI (Producto Bruto Interno) ya que sólo representa aproximadamente el 2% del mismo. El gasto militar de Argentina alcanzó en 2002 el 1.2% del PBI, mientras que el de Surinam llegó al 5%.

### Algunas consideraciones en torno a un caso testigo: Colombia

Hace décadas que los sucesivos gobiernos de Estados Unidos invierten millones de dólares en la lucha contra el fenómeno que se da en Colombia, creándose de esta manera una suerte de dependencia. Sin embargo, parece que a la luz de los cambios operados en la política exterior estadounidense después del 11 de septiembre, esta situación se podría modificar. Es que justamente hoy Estados Unidos condiciona la continuidad de su ayuda a Colombia al otorgamiento de inmunidad de jurisdicción ante la Corte Penal Internacional para todos los militares y funcionarios, americanos o no, que estén actuando en el país andino en nombre de Estados Unidos.

Ciertamente, el paso a primer plano del eje estratégico militar que se dio en la política estadounidense desde los atentados del 11 de septiembre llevó a este país a pedir a varios otros países que otorguen la mentada inmunidad de jurisdicción. Esto es, que cualquier soldado o funcionario cumpliendo funciones bajo bandera norteamericana no podrá ser sometido a la Corte Penal Internacional.

Es bien conocida la oposición de Estados Unidos respecto de la creación de este tribunal internacional<sup>39</sup>, pensado para actuar en casos de atentados contra la paz, crímenes de lesa humanidad, como desapariciones forzadas y torturas, y genocidio. A pesar de esto, la mayoría de los países del bloque occidental ratificaron su adhesión a este órgano judicial, llegando algunos a reformar sus letras constitucionales en pos de dicha adhesión. Este es justamente el caso de Colombia. Además, este país tiene desde 1962 un acuerdo con los Estados Unidos que otorga inmunidad a los soldados y cooperadores civiles estadounidenses que operen en su territorio.<sup>40</sup> Con lo que el pedido de Washington no se considera de ninguna manera rechazado, sino concedido por otro instrumento mucho anterior. Quitarle la jurisdicción a la Corte Penal Internacional tendría un alto costo político para el presidente Álvaro Uribe.

De todas maneras, el recurso a la presión por parte de la Casa Blanca para lograr la pretendida reafirmación de la inmunidad parece no exceder por el momento del plano de la retórica, ya que confía en la buena voluntad política del gobierno colombiano, además de ser consciente de la dependencia del mismo respecto de la ayuda que recibe para enfrentar a la guerrilla. Efectivamente, durante el año pasado Colombia recibió más de 700 millones de dólares, 1000 hombres y numerosos helicópteros y equipamiento en general. Colombia es el tercer receptor mundial de ayuda militar estadounidense.<sup>41</sup>

Otros medios de comunicación sostienen que no está limitada al plano de las palabras, sino que efectivamente, Colombia y 34 países más, entre ellos Brasil<sup>42</sup>, vieron suspendida la ayuda militar por parte de Estados Unidos a raíz de la negativa al pedido de Bush. También se sostiene que Chile la habría firmado como resultado de la aplicación de una política de linkage de la Casa Blanca; esto es, condicionar la entrada de Chile al NAFTA (North Atlantic Free Trade Association) a la firma del acuerdo de inmunidad.<sup>43</sup>

La referencia al caso Colombiano tiene por fin hacer un **ejercicio comparativo** con nuestro país. Washington solicitó a la Argentina la misma inmunidad de jurisdicción de la Corte Penal Internacional que le solicitó a Colombia y a los demás países. Argentina, también miembro de la Corte, ha negado esta concesión al gobierno de Bush. Positivamente, un alto funcionario de la Cancillería argentina dijo a un medio que el gobierno no firmará ningún tratado que exima a los Estados Unidos en territorio argentino de los alcances de la Corte Penal Internacional por al menos cuatro motivos, entre los que destacan la activa promoción para la creación de la Corte por

---

<sup>39</sup> El Tribunal Penal Internacional fue creado en el 2001 por el Tratado de Roma.

<sup>40</sup> *La Nación*, 2.07.2003.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Los demás países latinoamericanos que vieron congelada la ayuda militar son Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Belice. Los que concedieron la inmunidad son Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá.

<sup>43</sup> *Clarín*, 2.07.2003.

parte de nuestro país, la nacionalidad argentina del fiscal de ese tribunal, el acuerdo contradice criterios de legalidad, y la imposibilidad política de aprobar semejante acuerdo.<sup>44</sup>

A pesar de que la fecha límite para conceder la mentada inmunidad venció el 1º de julio de 2003, el gobierno de Nestor Kirchner no firmó el acuerdo, sin que esto tuviera los efectos que tuvo en los demás países que se negaron a hacerlo. **Esto tendría relación directa con la condición de la Argentina de aliada extra-OTAN de los EEUU, es decir, que conforme al status concedido por la alianza nuestro país no vería cortada la ayuda militar por parte de la Casa Blanca.**

Claro que la negativa del presidente argentino no sería gratuita. Quizá las sanciones resulten ser menos duras que para los estados que no gozan del mencionado status, pero no dejará de haberlas. Nada más a modo de ejemplo podemos mencionar que, siendo uno de los beneficios de la designación de aliado extra-OTAN la práctica de ejercicios militares combinados, el Águila III, programado para octubre de 2003 fue suspendido. Indudablemente, el tema de la inmunidad de jurisdicción para sus funcionarios, civiles y militares, no es de importancia menor para Estados Unidos. Como tampoco para nosotros la realización de ejercicios aeronáuticos del corte del Águila III.

Efectivamente, el ejercicio significaba una oportunidad inmejorable para estrechar los lazos de confianza y acercamiento a los Estados Unidos, así como con los países hermanos que hubieran participado, a saber, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Los ejercicios militares internacionales representan en la actualidad señales de buena voluntad y medidas de confianza. Si realmente se quiere buscar en el continente americano la instauración de un **sistema de seguridad cooperativo al estilo del europeo**, situaciones como esta deben ser evitadas. Pero también sumaría confianza que Washington retirara su pedido y aceptara la jurisdicción de la Corte como garantía hacia los demás países del pleno respeto hacia sus soberanías territoriales en un área tan sensible como es la militar.

En suma, la inmunidad de jurisdicción a los norteamericanos sigue siendo negada, y el ejercicio de adiestramiento se canceló. Y no hubo alianza que lo pueda evitar.

## Reflexiones a modo de cierre

Como cierre para estas notas resulta útil dejar planteadas diferentes puntas de análisis sobre lo que la relación con los Estados Unidos y puntualmente la designación de gran aliado extra-OTAN dejaron materializado tanto a nivel político como en términos de poder militar en nuestro país, y sobre la actual

---

<sup>44</sup> *Ibidem.*

situación de la defensa y seguridad de la Argentina en relación a los demás actores del subsistema sudamericano.

Con respecto del estado de las Fuerzas Armadas argentinas comprobamos que el desaprovisionamiento del que vienen siendo objeto no ha sido revertido. Efectivamente, durante la década del '90 el presupuesto destinado a equipamiento militar y bélico fue escaso, ya que la situación económica de nuestro país no permitía el desvío de recursos hacia una institución altamente descalificada como lo eran las Fuerzas Armadas.<sup>45</sup> La hiperinflación había dejado escaso margen para disponer de fondos para cualquier otro objetivo que no estuviera asociado a la recuperación de la economía del país.

Escudé explicita la relación entre la conformación de las alianzas estratégicas de la Argentina con Estados Unidos y Brasil y el virtual desmantelamiento de la institución militar. Puntualmente, el autor dice que la alianza con Estados Unidos durante la administración Menem tuvo tres funciones, relacionadas con el fin de la confrontación con ese país para facilitar el desarrollo argentino, contrarrestar el poder de Brasil, y "disuadir el potencial aventurerismo de algunos sectores militares chilenos sin gastar dinero en armas."<sup>46</sup> Lo que llama la atención es la idea de no gastar en armas, ya que difícilmente los Estados Unidos estaban pensando en que Argentina no gaste en armas cuando se hizo la designación de aliado extra-OTAN. Justamente, uno de los puntos más destacados de la conformación de la alianza es el acceso a los rezagos del ejército norteamericano para el país aliado. Sin embargo, esto no ha sido posible por las razones presupuestarias de marras.

Si se observa la evolución del gasto en defensa en relación con el gasto público desde el año 1983 hasta 1999, comprobamos que el primero ha venido disminuyendo de manera considerable, separándose llamativamente del segundo. La ley de defensa nacional de 1988 al circunscribir el accionar de las fuerzas armadas a un eventual ataque externo ha reafirmado esa dirección en la evolución del gasto en defensa. Ciertamente, durante los '90 se ha reducido el presupuesto militar, se ha eliminado el servicio militar obligatorio, se ha desmantelado la industria militar (incluido el Cóndor II), se ha renunciado a la producción nuclear, y no se ha invertido ni en compras ni en elaboración de material de defensa nacional.

Claro que si coincidimos con la idea de Escudé sobre la necesidad de las alianzas estratégicas con Estados Unidos y Brasil debido a que la Argentina no gastará en defensa, era de esperarse que no se incrementara el poder militar argentino como consecuencia de la alianza. Es que hay algo que

---

<sup>45</sup> Escudé habla de una triple derrota de los militares argentinos: en lo económico por la deuda externa sin precedentes en la que dejaron sumido al país; en política por la cuestión de los derechos humanos y militar por la guerra de Malvinas. Escudé, Carlos (1999) "Argentina y sus alianzas estratégicas", en Rojas Aravena, Francisco (editor), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. Chile, Nueva Sociedad.

<sup>46</sup> Escudé, *op. cit.*; 75.

resulta contradictorio. Si pensamos que debido a la alianza estratégica – digamos alineamiento- con los Estados Unidos no habrá necesidad de aumentar el gasto en defensa, uno de los pilares esenciales de la alianza extra-OTAN parece perder sentido. Entonces, pensemos que el acceso a los rezagos y al crédito para adquirirlo dejan de ser un factor esencial de la categoría Gran Aliado extra-OTAN.

Con respecto de esta reducción del gasto en defensa y del consecuente estancamiento del poder militar del país, es importante hacer una mención sobre la situación de los países vecinos, Brasil y Chile, y los demás latinoamericanos.

Si tomamos el caso de Brasil, comprobamos que allí las fuerzas armadas conservan una estructura militar industrial muy fuerte y acorde con el objetivo de mantener su presencia geopolítica en el Atlántico Sur y en el Tercer Mundo. Además, en ese país la milicia conserva el rol tutelar sobre la política doméstica que en nuestro país perdió en 1988. Goza de lo que Acuña y Smulovitz llaman “autonomía operativa”.<sup>47</sup> Como consecuencia de esta situación, podemos afirmar que el poderío militar de Brasil está por encima del de la Argentina. Sin embargo, esto se enmarca en una seguidilla de acercamientos y cooperación entre ambos socios. El primer aspecto a tener en cuenta es el bilateralismo desmilitarizado<sup>48</sup> existente entre ambos, fruto de los numerosos acuerdos de no proliferación firmados por estos vecinos desde mediados de los '80, incluyendo la ratificación de Tlatelolco, cuya consecuencia fue hacer del continente americano una zona libre de armas nucleares.

Un segundo aspecto tiene que ver con el avance del proceso de integración del que son partes ambos estados, esto es, el MERCOSUR. Dentro del mismo, la seguridad ha adquirido un tinte regional, cooperativo y de confianza, dentro de un marco de garantías democráticas.

En tercer lugar y siempre dentro de la misma línea, el retiro de las tropas brasileras de la zona de la Triple Frontera ha contribuido a la construcción de un ambiente de tranquilidad y confianza, teniendo en cuenta la especial sensibilidad que existe cuando se trata de una zona de frontera.

Otro aspecto que contribuye a la creación del mencionado marco de cooperación y confianza es el de la práctica de ejercicios militares conjuntos entre las fuerzas armadas de ambos países. El ejercicio “Operación Cruz del Sur”, bajo el auspicio de ONU (septiembre de 1996)<sup>49</sup>, es un ejemplo de esta nueva línea de bilateralismo que deja de lado cualquier hipótesis de conflicto entre Brasil y Argentina.

---

<sup>47</sup> Acuña, Carlos y Smulovitz, Catalina (1996) “Ajustando las Fuerzas Armadas a la democracia: las FFAA como actor político en la experiencia del Cono Sur”. Revista *Ágora*, 5.

<sup>48</sup> Quiero significar relación bilateral no condicionada por aspectos asociados a milicias.

<sup>49</sup> Domínguez, Jorge (s/d) “Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de la posguerra fría”. FLACSO-Chile.

Finalmente, comprobamos que las relaciones entre estos dos países pasan actualmente por un momento de variadas coincidencias. En el plano presidencial, las relaciones entre Néstor Kirchner y Ignacio Lula da Silva son mucho mejores que las de De la Rúa y Cardoso. Hoy se dan situaciones comunes, como la necesidad de una política coherente ante Estados Unidos, el Área de Libre Comercio Americana, el Fondo Monetario Internacional, la Triple Frontera y las cuestiones de desarrollo y comercio. Y, ya sea por solidaridad sudamericana o por intereses estratégicos, las políticas de ambas administraciones en líneas generales muestran cierta coordinación y coherencia como para darse fuerza mutuamente en las acciones emprendidas en el escenario de la política internacional.

Con respecto de Chile, la relación bilateral también puede calificarse de desmilitarizada. La solución de las disputas fronterizas que históricamente signaron los contactos entre Argentina y el país transandino, y la nueva mentalidad política dispuesta a dejar atrás resentimientos mutuos permitieron avanzar críticamente en cuestiones de alta sensibilidad como son las cuestiones de defensa y seguridad. Si bien Chile tiene una situación diferente de la Argentina con respecto de las relaciones entre el poder civil y las fuerzas armadas<sup>50</sup>, se ha logrado el inicio de un proceso de integración económico y comercial y la concreción de acuerdos de cooperación en el campo de la seguridad y defensa.

A partir del nuevo planteo de la relación se avanzó en el diálogo e intercambio de información crítica entre ambos países y finalmente se llegó a la firma del Memorando de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo en 1995. En el marco de este memorando se creó el Comité Permanente de Seguridad con el fin de coordinar posiciones comunes y de establecer una agenda de cooperación en seguridad. Así, llegaron a concretarse en 1998 los primeros ejercicios conjuntos y prácticas combinadas "con movimiento de tropas y equipos" entre las fuerzas militares de ambos países.<sup>51</sup>

Es en el marco de estos acontecimientos que se produce la designación de la Argentina como Gran Aliado extra-OTAN de los Estados Unidos, sin haber mediado diálogo alguno con los países vecinos. Desde este punto de vista son justificables las protestas o malestares expresados por sus cancillerías, ya que consideraron que una alianza de ese tipo alteraría el equilibrio militar de la región. Quedó planteado y demostrado que esto no ha sido así, ya que el estado de las fuerzas armadas argentinas está por debajo del nivel de las de sus vecinos, pero esto no quita que se haya tratado de una jugada no tan pública como debería habérsela planteado en el entorno que se estaba construyendo. Sin embargo, al comprobarse que en nada cambiaba la

---

<sup>50</sup> Es conocida la fuerza de la que goza la institución militar en Chile, dada por los resguardos políticos previstos por el general Augusto Pinochet y la autonomía presupuestaria.

<sup>51</sup> Sain, Marcelo Fabián (1999) "Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina", en Rojas Aravena (editor), op. cit.



situación militar de la Argentina con respecto del status quo dado, las protestas no pasaron a mayores.

Finalmente, resulta muy difícil hacer un balance sobre la situación del poder militar de la Argentina y del resto de los países latinoamericanos, ya que la característica principal del subsistema es la heterogeneidad en todos sus aspectos. Efectivamente, los estados que lo forman son de diversos tamaños, compuestos de geografías variadas y habitados por poblaciones de diferentes orígenes y rasgos. Lógicamente, esto deriva en políticas de diseño totalmente distinto. Así, con respecto del estado de las fuerzas armadas de los países de América Latina no es posible hacer generalizaciones. Sin embargo, si podemos afirmar que el estado de indefensión o de altamente equipados está estrechamente relacionado con los intereses estratégicos de la potencia rectora, esto es, Estados Unidos.

Así nos encontramos con países como Colombia, que se convirtió con el paso de los años en el primer receptor de ayuda, equipos y soldados por parte de Estados Unidos de toda América. Los intereses de ese país en el estado más afectado por la guerrilla y el narcotráfico del continente llevaron al traslado de todo un arsenal norteamericano, con el resultado de hacer de las autoridades colombianas un cuasi títere, carente de cualquier posibilidad de ejecutar políticas de corte autónomo. Asimismo, esta situación afecta negativamente a las relaciones de ese país con los estados vecinos. Si tomamos, por ejemplo, el caso de Venezuela, comprobamos que la falta de control del gobierno de Álvaro Uribe sobre las milicias estatales, extranjeras y privadas que junto a los guerrilleros hacen de Colombia una zona altamente inestable, ha llevado al presidente Hugo Chávez a llegar a plantear una instancia de negociación directamente con los actores no estatales.

Brasil ve seriamente amenazada su seguridad en la zona del Amazonas, por la constante violación de las fronteras por parte de los ejércitos subversivos que se refugian en la selva. Además, la militarización de la zona producida por la imparable llegada de efectivos estadounidenses y de los demás países afectados produce una fricción permanente entre Brasil y Colombia.

Por otro lado, tenemos países como Panamá y Costa Rica que directamente renunciaron al desarrollo de algún tipo de poder militar independiente al abolir sus respectivos ejércitos.<sup>52</sup> En el caso particular de Panamá las únicas fuerzas de seguridad existentes son las pertenecientes a la llamada Policía Nacional. La opción de este país es claramente determinada, como se explicitó anteriormente, por el accionar injerencionista de los Estados Unidos, quien ha invadido al estado centroamericano en repetidas oportunidades. El interés puntual en este caso estaría dado por el Canal, única vía de paso marítimo interoceánico estratégicamente ubicada. En el caso de Costa Rica, país neutral por tradición, la renuncia al desarrollo de poderío militar estaría asociada con una voluntad pacifista y de no intervención en conflictos

---

<sup>52</sup> Tampoco poseen fuerzas armadas Haití y varios de los países Islas del Caribe Anglosajón.

armados, con lo que allí la guardias civil y rural conforman las únicas fuerzas disponibles para la seguridad.

Como balance sobre la situación de la seguridad cooperativa en el continente americano, puntualmente en la subregión sudamericana, podemos decir que, si bien se han hecho importantes avances en ese sentido, aún no se ha logrado la necesaria "asociación preventiva de los estados participantes para proteger su seguridad conjunta."<sup>53</sup> Jorge Domínguez sostiene que los países del Cono Sur han buscado conformar con al menos alguno de los aspectos de la seguridad cooperativa. Así, Chile se habría especializado en el reforzamiento de las instituciones internacionales, Brasil en asuntos regionales y la Argentina en iniciativas unilaterales. Más adelante identifica algunos obstáculos para la concreción de la mentada asociación preventiva entre los países americanos.

Domínguez describe una amplia lista de obstáculos, relacionados con la existencia de un enemigo y un riesgo de conflicto militar, de una visión estratégica compartida, con el rol que deberían tener las instituciones internacionales y con las formas de acción requeridas por las fuentes no tradicionales de seguridad<sup>54</sup>. El análisis de estos elementos lleva al autor a concluir que no existe todavía en América del Sur y América Central un régimen de seguridad cooperativa que no sea de corte parcial.

Ciertamente, no podemos afirmar que exista entre los países del Cono Sur tal régimen de seguridad cooperativa. En tanto cada uno de los tres componentes principales de la subregión, a saber, Argentina, Chile y Brasil, sigan manteniendo opciones de seguridad particulares dicho objetivo no será realizado. Sólo cuando se logre una coordinación entre las políticas de defensa y seguridad de estos países ya no basada en la disuasión por armamentismo, sino en la disuasión por transparencia, típica de la seguridad cooperativa<sup>55</sup>, se podrá decir que existe un régimen parecido al del modelo europeo. Pero mientras Brasil se mantenga reacio a conformar con las instituciones internacionales<sup>56</sup>, Chile no resuelva las hipótesis de conflicto que mantiene con Bolivia, Perú y Argentina, y Argentina siga tomando medidas unilaterales con respecto de sus vecinos, como la conformación de la alianza extra-OTAN y más adelante el pedido formal de ingreso a la OTAN no se obtendrán mayores logros.

En el marco de los cambios producidos en el mundo desde el fin de la guerra fría, la reconceptualización de la seguridad y la defensa es innegable. Si bien la esencia de la defensa no deja de estar asociada a un ataque

---

<sup>53</sup> Domínguez, *op. cit.*; 26.

<sup>54</sup> Domínguez aquí aclara que las medidas de confianza mutua y la mayoría de los esquemas de seguridad cooperativa son pensados para conflictos de tipo interestatal y resultan irrelevantes en materias como narcotráfico, guerrillas, bandas criminales.

<sup>55</sup> Domínguez, *op. cit.*; 27.

<sup>56</sup> No adhesión al TNP (Tratado de No Proliferación), falta de voluntad para la institucionalización de las medidas de confianza entre fuerzas armadas, negativa a dotar a la OEA de un sesgo intervencionista pro-democrático son algunos de los rasgos de la política exterior brasilera que destaca Domínguez.

externo, ya no es tan separable de la noción más amplia de seguridad. Hoy, a pesar de las remanencias anteriormente mencionadas, las hipótesis de conflictos interestatales en nuestra región están prácticamente neutralizadas. Con lo que el énfasis debe ser puesto en las nuevas amenazas que se manejan a nivel mundial, esto es, terrorismo, crimen organizado, cuestiones étnicas, medioambientales y demás elementos que definitivamente no pueden ser tratados unilateralmente por los estados, ya que por su misma naturaleza exigen una alta dosis de diálogo, concertación y cooperación, tanto a nivel estatal como a nivel de las sociedades civiles.

Es en este marco que cobra fundamental importancia la consolidación de las incipientes estructuras de seguridad cooperativa existentes en nuestro continente.

Ante esta inexistencia de amenazas tradicionales o interestatales, surgen como protagonistas los conflictos intraestatales, que estallan dentro de un estado, aunque no sean necesariamente endogenerados. Si tomamos por ejemplo los atentados terroristas, y nos detenemos en el funcionamiento de las células que los idean, comprobamos que la totalidad de las naciones tiene responsabilidad en el control del desarrollo de este tipo de grupo, ya que el manejo de sus movimientos y finanzas se reparte entre diversos estados. Cuanto más permisivo el estado, cuanta mayor corrupción y carencia de desarrollo a nivel político, social e institucional, más altos los riesgos de transformarse en asentamiento de terroristas.

Esta puntual situación la vemos reflejada en la zona de la Triple Frontera, punto de encuentro de los bordes de Argentina, Brasil y Paraguay que goza de muy mala reputación en cuanto a transparencia se refiere. Ciertamente, se trata de un lugar en el que tradicionalmente se ha practicado la impunidad hacia las bandas de delincuentes dedicados a cualquier tipo de acción penalizada, desde el tráfico ilegal de mercaderías hasta el de sustancias ilícitas. La región, donde vive una importante comunidad árabe, es hoy objeto de alta preocupación para los Estados Unidos, en el marco de la aplicación de la "doctrina Bush". Efectivamente, ese país pidió a 10 días del atentado a las Torres -11.09.2001- que se intensifique la militarización de las ciudades de Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Ciudad del Este por considerar que en ellas se encontraban establecidas células terroristas dormidas.

Condoleezza Rice, asesora de seguridad nacional estadounidense, en reunión con el entonces canciller Adalberto Rodríguez Giavarini expuso las pretensiones de su país para el control de la Triple Frontera, haciendo hincapié en el nuevo tratamiento a otorgársele a la integración regional como herramienta de seguridad. Se destacan dos ideas inferidas de la seguidilla de reuniones y propuestas ministeriales llevadas a cabo sobre el tema. Primero, la posibilidad de una intervención directa de los Estados Unidos en el control de la zona. Y segundo, la idea de hacer que las Fuerzas Armadas intervengan en la lucha contra el terrorismo, planteada por el ex ministro Carlos Corach ante la OEA.

Presumiblemente, nadie desconoce la historia de injerencias de los Estados Unidos en la región latinoamericana, delineada y explicitada en la doctrina Monroe en 1823. La presencia de tropas de Norteamérica en la Triple Frontera podría derivar en más de lo mismo. En nombre de la doctrina Bush se solicitó avanzar en la militarización de esa región, aumentando los controles existentes en la misma. Ahora bien, el tema de la participación directa de tropas de los Estados Unidos va más allá de lo recomendable. El ex presidente de la Rúa y su ministro Corach en su momento hicieron diferentes propuestas para incrementar el control sobre la Triple Frontera – sin lugar a duda, altamente necesario-, uno con la idea de combinar fuerzas policiales y de inteligencia, y el otro desde la OEA, respectivamente. Sin embargo, la posibilidad de la intervención directa de fuerzas del ejército de Estados Unidos no fue avalada por ninguno.

Con respecto del segundo tema destacado, comprobamos que la propuesta de Corach fue la de la intervención de las fuerzas armadas latinoamericanas en la lucha contra el terrorismo impulsada e instaurada por Estados Unidos en la región de la Triple Frontera. Este es un tema de alta sensibilidad para una región como la latinoamericana, con una tradición tan importante de golpes de estado llevados adelante con intervención de las fuerzas armadas. A pesar de la imperiosa necesidad de encontrar un rol para dichas fuerzas, con el fin de que dejen de representar una amenaza para la estabilidad de las democracias, pensar en otorgarles una tarea diferente de la defensa ante una agresión exterior, esto es, en una situación de confrontación, es una idea que genera temores y recelos.<sup>57</sup>

Entonces, y retomando la idea de la transparencia implícita en la seguridad cooperativa, podemos preguntarnos si es posible hablar de generación de confianza y transparencia en un marco de alteración de la estabilidad regional por parte de Estados Unidos. Porque justamente cuando los países del subsistema latinoamericano se encuentran democratizados, inmersos en procesos de integración y sin hipótesis de conflicto inminentes emerge ese país con la imposición de una nueva amenaza como es la del terrorismo. Sin embargo, el terrorismo en América Latina no representa tal amenaza. Lo que sucede es que posteriormente al 11 de septiembre se ha querido imponer y extender la lucha de los Estados Unidos al resto de los países, independientemente de que sean potenciales víctimas de ataques terroristas o no. Está claro que los atentados de ese tipo vividos en países latinoamericanos son de carácter esporádico, y salvo la excepción de Colombia, no constituyen la verdadera amenaza y principal preocupación. La cuestión más seria a tener en cuenta es el problema del desarrollo, de poder crear las condiciones necesarias para crecer y actuar en un marco de autonomía.

---

<sup>57</sup> Justamente, la principal inquietud presentada por Argentina, Brasil, Chile y México en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica de México '03 estuvo asociada al rol otorgado a las fuerzas armadas, con la idea de no militarizar la seguridad doméstica de los estados.

Si una de las condiciones necesarias para avanzar en el proceso de seguridad cooperativa está asociada a la estabilidad y la transparencia, especialmente en lo que a ejércitos se refiere, vemos que la irrupción de Estados Unidos va en detrimento del mencionado proceso. Si con su accionar en el plano diplomático ese país logra alterar la autonomía de las políticas de seguridad y defensa de los demás, se estaría dando un lamentable paso atrás en la conformación de un régimen de seguridad cooperativa.

Finalmente, queda por reflexionar sobre la situación en la que deriva la conformación de la alianza extra-OTAN dentro de las relaciones estratégicas hemisféricas. Como anteriormente ha sido explicitado, la condición de la Argentina se diferencia de la de los otros países aliados extra-OTAN de los Estados Unidos en el sentido de que aquellos están todos geopolíticamente ubicados en zonas de interés estratégico para ese país. Si bien la Argentina conforma una parte importante del planeta como es el sistema atlántico sur y antártico, ya hemos manifestado la irrelevancia en comparación con las zonas en ebullición en las que se ubican los demás aliados.

Sin embargo, se puede pensar en un interés estratégico subyacente, que estaría dado por la necesidad de Estados Unidos de conseguir aliados en el plano político, o si se quiere, en el plano estratégico político. Así, para compensar el enorme poderío de un país como es Brasil, con pretensiones hegemónicas a nivel regional y, por qué no, global, desde Estados Unidos se pensó en estrechar lazos políticos con la Argentina, país de tamaño medio, ni tan irrelevante como otros ni tan potencialmente peligroso como Brasil. No son pocos los intereses en juego en la región. Sin ir más lejos, la negociación del ALCA bajo los términos de Norteamérica se vio frustrada por la insistencia de Brasil en llevarla adelante como relaciones bloque a bloque y no país a país. De esta manera, ante las pretensiones de afianzar la hegemonía de Brasil, Estados Unidos se estaba ganando un aliado en la región de su competidor.

Esto podría haber sido así durante la década del '90. Hoy las cosas se plantean desde otro punto, ya que las relaciones estratégicas definidas por los gobiernos siguientes al del ex mandatario Menem han buscado distanciarse, en la medida de lo prudentemente posible, del alineamiento llevado adelante hasta entonces. Claro que las políticas aplicadas desde Washington han tratado de mantener a la Argentina cerca de la línea de la autonomía heterodoxa. La crisis económica e institucional vivida desde fines de 2001 en nuestro país coincidió con el paso a primer plano del eje estratégico militar por parte de los Estados Unidos. Es decir que, mientras nuestro país necesitaba desesperadamente apoyos ante organismos multilaterales de crédito, la casa blanca los condicionaba a los apoyos en la cruzada contra el terrorismo iniciada desde el atentado a las torres.

Así, la política exterior del gobierno interino de Eduardo Duhalde se mantuvo prudente con respecto al alineamiento, buscando un acercamiento a sus vecinos Brasil y Chile. Así, se puede leer una actitud claramente

pragmática en la diplomacia de la administración interina, ya que planteaba el acercamiento al Cono Sur, mientras que a la vez le recordaba a los Estados Unidos la condición de aliado extra-OTAN de la Argentina en el marco de las negociaciones con el FMI<sup>58</sup>. Una vez conseguido el acuerdo provisional, en enero de 2003, se da una incipiente autonomización de la política exterior argentina, reflejada por ejemplo en las votaciones en la Comisión de Derechos Humanos de ONU con respecto de Cuba.

La llegada al gobierno de Brasil de Ignacio Lula da Silva, prácticamente coincidente con la de Néstor Kirchner a nuestro país, facilitó el pretendido enfriamiento del alineamiento con Estados Unidos ya que se encaminó en el mismo sentido pro Cono Sur, dando así fuerza a los mencionados intentos autonomistas de nuestra política exterior. También a Kirchner le tocó el momento de apelar a la alianza extra-OTAN cuando le fue solicitada la inmunidad para las tropas de Estados Unidos a actuar en nuestro territorio, poniendo así a salvo la ayuda que de no mediar la alianza estaba destinada a perderse. Lo que no logró ponerse a salvo fue la realización de los ejercicios Águila III, ya que la pretendida inmunidad fue finalmente denegada.<sup>59</sup>

Ciertamente, comprobamos que la alianza extra-OTAN ha sido parte de las políticas de Estados Unidos en el hemisferio, pero que difícilmente haya resultado de gran relevancia para alguna de las partes. Quizá haya estado bien pensada y haya funcionado como pieza de la política de alineamiento llevada adelante por Menem durante los '90, pero a la hora de resultar en beneficios políticos o materiales no ha sido de gran importancia. Las menciones de la misma hechas por Duhalde y Kirchner no parecieron tener resultados extraordinarios, pero sí aportar su granito de arena en medio de situaciones desfavorables para nuestro país. Si bien la alianza no ha excedido el plano de la retórica, y claramente ha sido pensada para la Argentina como una alianza política y no militar -como en el caso de los demás aliados extra-OTAN- su permanencia como herramienta de la política exterior de nuestro país resulta más deseable que desdeñable, ya que la misma no ocasiona

---

<sup>58</sup> Miranda, Roberto (2003) "Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003". Ediciones Pia.

<sup>59</sup> En el marco del mencionado pedido de inmunidad *La Nación* publicó un artículo en el que se sostiene que los ejercicios combinados son la parte más visible de los acuerdos militares de la Argentina con Estados Unidos y que desde que se otorgó el status de Gran Aliado extra-OTAN se entregó a las fuerzas nacionales: "aviones cazabombarderos A4 AR, dotados de la tecnología de los F16. En esta etapa, el Ministerio de Defensa pretende aceptar la oferta de seis lanchas rápidas -capturadas en Irak- por las que pagaría un precio simbólico de 120.000 dólares. También se reflataría la idea de adquirir -mediante el sistema de ventas para países amigos- helicópteros de ataque Cobra, proyecto que debía concretarse en enero de 2002 y que fue congelado por la inestable situación política de entonces.

Respecto del intercambio de oficiales, la Fuerza Aérea tiene destinados dos pilotos en los Estados Unidos -uno como instructor en la escuela de combate, en Valdosta- mientras que los norteamericanos enviaron a tres de sus hombres a las escuelas de Aviación Militar, de Guerra Aérea y de caza, en Mendoza. Panoramas similares se dan en las otras fuerzas.

La consideración como aliados extra OTAN permitió que esos programas continúen, mientras se estudia con más tiempo el pedido norteamericano de inmunidad." *La Nación*, 2.07.2003.

mayores perjuicios. Y ante el clásico y realista cálculo costo-beneficio, salimos sin demasiado que perder.

## Conclusión

A modo de conclusión se tratará de cerrar algunas ideas planteadas desde la introducción y a lo largo de todo el trabajo, una de las cuales está relacionada con la condición de alianza política de la designación de Gran Aliado extra-OTAN de la Argentina por parte de Estados Unidos, por oposición a la naturaleza de alianza de tipo militar con la que fue supuestamente mentada dicha alianza.

A 15 años del **giro pragmático** en la política exterior argentina, vemos que como herencia recibimos una dependencia tan profundizada que resulta difícil imaginar que se pueda volver a diseñar una política exterior racional y de vocación autonomista en nuestro país. Efectivamente, los condicionantes internos y externos han avanzado tanto en cuanto a presiones sobre nuestro país que es difícil pensar que esta u otra administración pueda revertir dicha dependencia, ergo, dicho alineamiento.

Actualmente, se está buscando un acercamiento a la región, a Sudamérica especialmente, tratando de desandar el camino de los '90. Pero tampoco puede ni debe descuidarse ni mucho menos volver a llevar a la confrontación a la relación bilateral con los Estados Unidos. El juego de la política exterior argentina hoy tiene estratégicamente desplegadas las fichas entre Washington y Brasil, reconociendo su liderazgo regional. También se sigue buscando algún acercamiento a otras zonas extra regionales, pero no como alianzas estratégicas. La cooperación a nivel seguridad con los países conosureanos es un ejemplo claro de la opción argentina en el plano estratégico militar. Y el mantenimiento de una relación profunda con los Estados Unidos lo es de la opción en el plano económico comercial. Aunque se esté intentando un acercamiento a la región buscando allí un apoyo para las negociaciones económico financieras internacionales, no parece prudente confiarse tanto de un socio y vecino que, además de tener pretensiones hegemónicas regionales, no parece estar tan sólidamente enraizado como se creía. Y quizá vaya siendo hora de que los hombres de estado argentinos se manejen con una actitud menos temeraria y de mayor "prudencia", virtud suprema del hombre de estado según Raymond Aron.

Así, como **balance de la alianza extra-OTAN** podemos decir que la misma no pasó de ser el resultado de una política de gobierno, de un alineamiento de características especiales, coyuntural y pragmático. Ni demasiado beneficiosa ni demasiado costosa, dicha alianza permanece como un elemento heredado de los gobiernos de la década del '90 que puede ser explotado o no en un futuro, pero que en definitiva no deja de manifestar una inofensiva hibridez.

## Bibliografía

- AA.VV. (1994) "La política exterior del gobierno de Menem". Rosario, CERIR.
- ACUÑA, Carlos y SMULOVITZ, Catalina (1996) "Ajustando las Fuerzas Armadas a la democracia: las FFAA como actor político en el Cono Sur". Revista Ágora, 5.
- ARON, Raymond (1963) "Paz y guerra entre las naciones". Madrid, Ediciones Castilla.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl (2004) "Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI". Revista Cidob d'affers internacionals, 64.
- CASTRO, Jorge (2003) "Defensa y seguridad en el siglo XXI". Agenda Estratégica Detalles, s/l.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (s/d) "Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de la pos guerra fría". FLACSO-Chile.
- FONTANA, Andrés (1996) "Seguridad Cooperativa: tendencias globales y el Continente Americano". Buenos Aires, ISEN, Serie Documentos de Trabajo, 16.
- FONTANA, Andrés, coord. (1994) "Argentina-OTAN. Perspectivas sobre la Seguridad Global". Seminario Argentina-OTAN sobre seguridad global. CARI, Ministerio de Relaciones Exteriores y OTAN. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- GROSSI, Rafael Mariano (1999) "Penúltima Alianza: el proceso de expansión de la OTAN y el nuevo mapa de la seguridad internacional". Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- <http://www.clarin.com>
- <http://www.lanacion.com.ar>
- <http://www.nuevamayoria.com/ES/>
- <http://www.pagina.de/armada>
- KRASNER, Stephan (1989) "Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global". Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- MIRANDA, Roberto (2003) "Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003". Ediciones Pia.
- MORGENTHAU, Hans (1963) "La lucha por el poder y la paz". Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- REFICCO, Ezequiel (1998) "Argentina como aliado extra-OTAN de los EEUU: los factores detrás de la alianza". Revista Cidob d'affers internacionals, 42.



- ROJAS ARAVENA, Francisco, editor (1999) "Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad". Santiago, Nueva Sociedad.
- ZAWELS, Estanislao (2000) "Hacia un sistema de seguridad colectiva para el siglo XXI". Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.