

LOS ESTADOS MEDIANOS Y LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL: APUNTES ESTRATÉGICOS PARA EL CASO ARGENTINO*

por Luciano Anzelini** y Soledad Castro***

I. Introducción

Grosso modo, podemos decir que hay tres tipos de estados en el sistema internacional: las grandes potencias, los países medianos y las naciones débiles. Los grandes poderes, o potencias de primer orden, son los que disponen de capacidad para establecer las reglas del juego del sistema internacional. Los estados medianos son los que gozan de un “poder relativo” para ejercer influencia, aun cuando su disposición de atributos de poder no sea lo suficientemente importante como para determinar el curso de los acontecimientos centrales de la política mundial. Finalmente, están los países desprovistos de poder real, que son los que carecen del peso político, económico o militar para ejercer algún tipo de influjo de modo individual en la arena internacional¹.

La Argentina se halla, sin dudas, entre los estados medianos. En esta condición comparte una característica con las naciones débiles, a la vez que

* Este trabajo fue posible gracias al apoyo del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano” (CEEPADE) del Ministerio de Defensa de la Nación. Los autores nos desempeñamos, durante los años 2009 y 2010, como Director de Investigación e Investigadora Senior del Proyecto “Evolución de la Arquitectura del Sistema de Seguridad Internacional”. Agradecemos la asistencia de María Elina Zacarías e Iván Poczynok.

** Director de la Maestría en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional) y docente de Relaciones Internacionales (UBA, Edena, y Universidad Empresarial Siglo 21). E-mail: luciano_anzelini@hotmail.com.

*** Docente de Derecho Internacional Humanitario (Escuela de Defensa Nacional). E-mail: doc_soledadcastro@yahoo.com.ar.

¹ Han proliferado muchas clasificaciones de este tipo. Sugerimos consultar Keohane (1969), Strange (1988), Handel (1990), Holbraad (1984) y Tokatlian (2004).

se diferencia de éstas por un motivo esencial. En lo que hace a la similitud, tanto los estados medianos como los pequeños carecen del poder efectivo para incidir unilateralmente en los asuntos de la seguridad internacional. Sin embargo, a diferencia de los estados pequeños, los estados medianos gozan de cierta capacidad para ejercer influencia a nivel sistémico. ¿En qué circunstancias es posible corroborar dicha capacidad? Básicamente cuando actúan a través de alianzas pequeñas, grupos u organizaciones regionales (Keohane 1969). Asimismo, la aptitud de un Estado mediano para ejercer —conjuntamente con otras unidades políticas— cierta influencia en los asuntos de seguridad internacional se expresa, fundamentalmente, a través de su participación en las instituciones internacionales.² Sobre esta cuestión versa la mayor parte del presente ensayo, enmarcado en la discusión acerca de cuál es el modo más inteligente de “socialización” con la arquitectura de seguridad internacional³ para un Estado de mediano porte como la Argentina.

² Adaptamos al plano de la seguridad internacional la hipótesis sugerida por Carina Miller (2000: 43) respecto de que “... los países que no son grandes potencias pueden ser influyentes en la política internacional cuando recurren a instituciones internacionales”.

³ Definimos a la arquitectura de seguridad internacional como un conglomerado de regímenes internacionales, organizaciones mundiales, alianzas, coaliciones, acuerdos entre estados —formales e informales—, orientados al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. A partir de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional se embarcó en un proceso global de construcción institucional, afianzado en el derecho internacional público, para evitar o disminuir la posibilidad de enfrentamientos bélicos interestatales. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) constituye la institución de mayor alcance en este sentido. Asimismo, al calor de la bipolaridad estratégico-militar configurada por el enfrentamiento entre Washington y Moscú surgieron distintos esquemas en materia de seguridad, con cierto grado de institucionalización, entre los que podemos mencionar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), al Pacto de Varsovia, a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y al Tratado de Seguridad del Pacífico (ANZUS). Muchos de estos esquemas sobrevivieron al fin de la Guerra Fría, transitando procesos de reforma para adaptarse al nuevo orden mundial. En América del Sur, la seguridad hemisférica del sistema interamericano ha estado históricamente regulada por la Organización de los Estados Americanos (OEA), especialmente por algunos de sus órganos internos (como la Comisión de Seguridad Hemisférica) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Sin embargo, desde la posguerra fría han proliferado foros, redes y mecanismos destinados a promover la cooperación regional y subregional en materia de seguridad. En particular, la reciente creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) constituye una nueva herramienta institucional de enorme valor potencial, parte de la arquitectura subregional de seguridad internacional.

El debate acerca de las opciones estratégicas de la Argentina en su relación con el entramado institucional de seguridad internacional no puede efectuarse al margen de lo que han sido sus aportes históricos a la seguridad regional.⁴ En este sentido, la Argentina —en conjunto con la mayor parte de los países latinoamericanos— ha contribuido a conformar un notable acervo en materia de paz y seguridad interestatales. Desde nuestra óptica, aquel conjunto de contribuciones políticas y diplomáticas constituye tanto la condición de posibilidad como el activo estratégico a partir de los cuales formular nuestras políticas internacional y de defensa en los albores del siglo XXI. En este contexto, las chances de expandir nuestra autonomía, y por consiguiente de restringir la actividad de poderosos actores extrarregionales⁵, deben partir, inexorablemente, del reconocimiento de “todo lo bueno” que la región ha efectuado en materia de paz interestatal en casi 200 años de existencia independiente⁶.

Sin embargo, no es nuestra intención aquí ofrecer una lectura insustancial ni autocomplaciente acerca del papel de la Argentina y de la región en la arquitectura de seguridad internacional, sino ofrecer —desde una perspectiva académica— una modesta “hoja de ruta” para la toma de decisiones en el campo de las políticas públicas. Para ello, se torna indispensable,

⁴ Sobre esta cuestión hemos reflexionado en Anzelini y Castro (2011).

⁵ Nos referimos particularmente a la proyección de poder de Estados Unidos en la región, como consecuencia de una agenda que prioriza tres temáticas: narcotráfico y crimen organizado; terrorismo transnacional; y debilidad o ausencia del Estado. Como resultado de estas preocupaciones, el Comando Sur ha obtenido en los últimos años una creciente influencia en el manejo de los asuntos latinoamericanos, evidenciando un peso mucho mayor al del Departamento de Estado. Esto significa que la política militar ha tenido un peso decididamente mayor al de la diplomacia en la agenda hemisférica de Washington. Ejemplos de esta situación pueden corroborarse en la autorización que Estados Unidos ha obtenido para el uso de hasta siete bases militares en Colombia, y en la reactivación por parte del Pentágono de la IV Flota, inactiva desde 1950.

⁶ Tal como lo hemos expresado en un trabajo anterior, los aportes de América del Sur no pueden solamente limitarse a la relativa ausencia de guerra interestatal. Por el contrario, el respeto por el principio de soberanía estatal y sus derivaciones, la resolución pacífica de controversias internacionales, el control de armamentos, las medidas de construcción de confianza mutua, los esquemas de seguridad colectiva y las iniciativas políticas y diplomáticas de carácter multilateral con implicancias en la seguridad regional, son todos aspectos que han contribuido decisivamente a la consolidación de Sudamérica como “zona de paz”. Ver Anzelini y Castro (2011). En lo que hace estrictamente a la relativa ausencia de guerra interestatal en Sudamérica, ver el excelente trabajo de Kacowicz (1996).

como paso previo a las sugerencias en materia de relacionamiento estratégico⁷ con el entramado de seguridad internacional, revisar algunos de los aportes teóricos recientes sobre la materia. Ello nos permitirá nutrirnos de herramientas conceptuales que, articuladas de modo ecléctico, constituirán la base de nuestras recomendaciones.

El artículo se encuentra estructurado del siguiente modo: en primer lugar, se presenta una semblanza del orden político internacional, con énfasis en el tablero estratégico de las Américas. Luego se analizan algunos aportes de la literatura reciente de relaciones internacionales en materia de estrategias de restricción de poder, con el acento puesto en el accionar de los estados medianos a través de las instituciones de seguridad internacional. En tercer lugar, se repasa muy brevemente y se recupera con fines instrumentales el concepto de “autonomía heterodoxa” planteado por Juan Carlos Puig en la década del 70, pues entendemos que se trata de una plataforma propicia para el despliegue de las estrategias que recomendamos para la Argentina —y para la región— en materia de relacionamiento con la arquitectura de seguridad internacional. En cuarto término, se revisan, a la luz de estos desarrollos conceptuales, una serie de temas de alto contenido estratégico para nuestro país: nos referimos a la agenda en torno de “Malvinas”, “Proliferación nuclear” y “Consejo de Defensa Suramericano”. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones que resumen lo expuesto en las secciones precedentes.

II. El orden internacional y la situación estratégica del continente americano⁸

De acuerdo con la visión del neogramsciano Robert Cox (2004), la interrelación de tres configuraciones de fuerzas habrá de marcar la naturaleza del orden político internacional en las próximas décadas: el imperio⁹, el

⁷ El concepto “relacionamiento estratégico” no está aquí empleado en el sentido en que lo utilizó pioneramente Francisco Rojas Aravena (1999), es decir, como proceso de relacionamiento interdependiente de los países del ABC (Argentina-Brasil-Chile) y de los países asociados en el marco de las institucionales regionales. Nuestra acepción del término supone, esencialmente, la idea de una “socialización” en términos estratégicos con la arquitectura de seguridad internacional, tendiente a maximizar la influencia de un país de mediano porte como la Argentina en los asuntos de seguridad internacional.

⁸ Parte de las ideas contenidas en este apartado se basan en Anzelini (2006).

sistema interestatal y la sociedad civil global. De este modo, las relaciones de control político y económico marcadas por el accionar de una superpotencia (Estados Unidos), los estados nacionales del todavía resistente orden westfaliano y los movimientos transnacionales de la sociedad civil se hallan imbricados en interacciones globales en las que la primera configuración —el imperio— busca imponer sus reglas, mientras que las dos restantes —el sistema internacional y la sociedad civil global— intentan preservar sus cada vez más restringidos campos de acción.

Simplificando, se podría afirmar que mientras la política de primacía de la Casa Blanca se ha arrogado durante la última década el derecho de usar unilateralmente la fuerza y de establecer patrones de conducta para los demás, el sistema westfaliano de estados —a través de sus arquitecturas institucionales— y la sociedad civil global —por medio de la militancia transnacional— han opuesto tenazmente sus fuerzas (Cox 2004).

A los efectos del presente artículo, orientado a analizar las estrategias para un Estado mediano como la Argentina en el marco de la arquitectura de seguridad internacional, va de suyo que la configuración que más nos interesa es el sistema interestatal westfaliano. Es precisamente allí donde la Argentina puede obtener réditos superiores a los que cabría esperar dada su limitada disponibilidad de atributos materiales de poder. Esto se debe, entre otras razones, al hecho de que en esta configuración destacan como principios organizadores el pluralismo y el consenso (Cox 2004), que son a la postre los insumos estratégicos de la actuación internacional de la Argentina.

En este contexto, resulta evidente que la lógica expansiva de Washington no es ajena a la región sudamericana. Si bien el cambio sistémico¹⁰ producido en 1991 como consecuencia del desmembramiento de la Unión

⁹ El concepto de “imperio” que despliega Cox difiere, en lo esencial, del criterio más habitualmente empleado de “relaciones de control impuestas por ciertos Estados sobre la soberanía efectiva de otros” (Doyle 1986: 19). La raigambre gramsciana del pensamiento de Cox lo lleva a concebir al “imperio” como una relación social de dominación y explotación en el plano transnacional, en donde los actores fundamentales no son los estados nacionales sino las clases sociales.

¹⁰ Resulta importante la diferencia entre los conceptos “cambio sistémico” y “cambio de sistema”. El primero implica una nueva distribución de recursos de poder entre las unidades políticas del sistema internacional. El segundo representa un cambio más profundo (y menos habitual) que supone el reemplazo de las unidades que operan el sistema. Ejemplo de esto último ocurrió con el surgimiento de los estados modernos tras el medioevo y la estructuración del orden westfaliano en 1648. Ver Gilpin (1981).

Soviética trajo aparejada la unipolaridad estratégico-militar a nivel mundial, ésta ya era un rasgo estructural de larga data en las relaciones interamericanas. Por tanto, el continente americano es la única región del planeta que cuenta con un país —los Estados Unidos— como potencia hegemónica indiscutida. Esto supone afirmar que se trata de la única área del mundo donde la jerarquía es el principio ordenador¹¹. En breve, en esta parte del planeta el orden no es el resultado de la práctica del balance de poder, sino más bien la consecuencia directa de la presencia del poder imperial.

Lo dicho hasta aquí permite extraer una primera conclusión: América del Sur es una de las regiones del “mundo moderno” (Cooper 2003) —o sistema interestatal westfaliano— que resulta mayormente afectada por la primera configuración del poder: el imperio¹². Sin embargo, el hecho de ser una región afectada por la influencia de una potencia hegemónica no significa que los países sudamericanos carezcan de activos a partir de los cuales desplegar estrategias restrictivas de poder.

Nuestro argumento es que la vasta trayectoria de aportes de Sudamérica a la “sociedad internacional” (Anzelini y Castro 2011) constituye el punto de partida para ejercer una estrategia de “influencia sin poder” (Miller 2000), incluso en cuestiones de seguridad internacional. En otras palabras, el bajo grado de conflictos armados entre los países de la región y el fuerte apego a las normas formales e informales de resolución pacífica de disputas —activos incuestionables de América del Sur en comparación con lo que ocurre en otras convulsionadas regiones del planeta— son los aspectos a partir de los cuales Argentina debería refinar la correcta línea desplegada por sus últimos dos gobiernos en materia de seguridad internacional. En definitiva, el relacionamiento estratégico con la arquitectura de seguridad internacional —aspecto que constituye la columna vertebral de este trabajo y cuyas particularidades desarrollaremos en la próxima sección— reconoce en la tradición diplomática y pacifista argentina su basamento fundamental.

¹¹ Usamos el concepto de hegemonía en los términos de Ikenberry (2001), es decir, como un tipo de orden internacional cuyo principio rector es la jerarquía. Respecto de América Latina como región “hegemonizada”, ver Kupchan (1998) y Huntington (1999).

¹² Debe quedar absolutamente claro que el empleo de la categoría “imperio” en este ensayo está desprovista de criterios facciosos o provocativos. Consideramos un error de fuste emplear el concepto en términos peyorativos. Por el contrario, aquí se lo recupera como parte de uno de los debates académicos más ricos que se han dado en los últimos años, en especial dentro del mundo anglosajón. Sobre la discusión contemporánea acerca del fenómeno imperial, ver Anzelini (2007).

En resumidas cuentas, podemos afirmar —retomando la expresión de Cox— que la clave de la estrategia argentina en materia de seguridad internacional gira en torno a la segunda configuración del poder, esto es, la vigencia y robustecimiento del sistema interestatal. En este sentido, pese al innegable debilitamiento de la soberanía de los estados como consecuencia del proceso de globalización económico-financiera¹³, lo cierto es que el sistema westfaliano y su arquitectura institucional continúan siendo una estructura perdurable y difícil de quebrar. Esto significa que las soberanías interna y externa —que se manifiestan en el libre manejo por parte de los estados nacionales sobre la toma de decisiones en los planos doméstico e internacional— continúan constituyendo el principal activo contra la expansión de las formas abusivas del poder. Así pues, el respeto del derecho y las instituciones internacionales, en tanto creaciones del sistema interestatal, constituye la principal línea estratégica de preservación de espacios decisorios y de garantía de influencia por parte de estados medianos como la Argentina.

III. Estrategias en materia de seguridad internacional

Estrategias y autonomía

Previo a inmiscuirnos en una descripción de las estrategias que, a nuestro juicio, debería profundizar un país mediano como la Argentina en materia de “socialización” con la arquitectura de seguridad internacional, corresponde efectuar algunas consideraciones preliminares. En este sentido, para un país que no dispone de cuantiosos recursos materiales de poder, debatir acerca del “relacionamiento estratégico” con el sistema de seguridad mundial implica necesariamente repensar el concepto de autonomía.

Desde luego, excede a los fines de este artículo —pensado más en términos de elección de estrategias que de debate en torno a la elucidación de conceptos— llevar adelante una discusión sobre qué entendemos por autonomía a principios del siglo XXI¹⁴. Sin embargo, más allá de que —como

¹³ Sobre la cuestión de la soberanía en tiempos de la globalización, sugerimos consultar Krasner (1999).

¹⁴ Un excelente trabajo en torno a la cuestión de la autonomía en los albores del siglo XXI puede encontrarse en Russell y Tokatlian (2010).

se verá en la sección siguiente— nuestro trabajo se funda en la revalorización del concepto de “autonomía heterodoxa” de Juan Carlos Puig, resulta preciso señalar una serie de cuestiones que se relacionan con la categoría de referencia y que son centrales para comprender el tipo de estrategia que ha venido desplegando la Argentina en su vinculación con el entramado institucional de seguridad internacional.

En primer término, debe quedar claro que cualquier estrategia tendiente a ejercer influencia¹⁵ y a restringir poder de actores extrarregionales en América del Sur se vincula, ineluctablemente, con la posibilidad de expandir nuestra autonomía, entendida como la “habilidad de un país para realizar políticas que sirvan a sus intereses manteniendo y ampliando sus márgenes de libertad” (Russell y Tokatlian 2010: 139).

Ahora bien, nuestro argumento es que una región como América Latina, atravesada por la tendencia expansiva de un actor imperial —y marcada a fuego por la experiencia del alineamiento de la mayor parte de sus países con Washington, tanto en los años de la Guerra Fría como en la década de 1990—, requiere de estrategias inequívocamente consistentes en materia de restricción de poder.

La historia de las relaciones internacionales es lo suficientemente prolífica en lo que hace a la incapacidad de las grandes potencias para autorrestringirse cuando gozan de una distancia sideral respecto de sus seguidores en la escala de poder. Este sesgo a la acción directa y al desprecio por los canales diplomáticos y entramados institucionales tiende a reforzarse en regiones como la nuestra, en las que la unipolaridad estratégico-militar goza de más de un siglo de antigüedad. Kenneth Waltz sintetizó brillantemente esta idea en una conferencia dictada en London School of Economics en los albores de la década del noventa, cuando se lo consultó acerca de qué podía esperarse de Estados Unidos en el mundo unipolar que por entonces despuntaba: “Tenemos que creer que el modo en que nos hemos comportado en nuestro patio trasero durante un largo período de tiempo nos da la clave de cuál será el probable ejercicio del poder no balanceado en el futuro” (Waltz 1994: 151).

¹⁵ Esta meta no tiene por qué circunscribirse al ámbito regional. El objetivo de máxima debería ser que, a través de un diligente uso de las instituciones de seguridad internacional —fundamentalmente, las diferentes instancias de Naciones Unidas—, el país pudiera sellar su impronta en los ámbitos de seguridad que exceden al marco estrictamente regional.

Así las cosas, y si bien reconocemos que existe un núcleo duro de cuestiones sobre las que Washington no será fácilmente inducido a “jugar el juego” de las instituciones internacionales, entendemos que no hay margen para la indulgencia en los aspectos que hacen a la seguridad internacional de la región. Por eso, sólo coincidimos tangencialmente con la idea de Russell y Tokatlian (2010: 139) respecto de que “resulta poco significativo que esta práctica —se refieren a la autonomía— coincida o no con los intereses, por ejemplo, de Estados Unidos o de otros países (...) Así podría darse el caso de acciones autónomas con un elevado nivel de coincidencias con una gran potencia”.

Si bien no dudamos de que es posible la convergencia de autonomía y coincidencia con Washington en ciertos intereses estratégicos (tal el caso de la cooperación en materia de terrorismo y narcotráfico), creemos, sin embargo, que hay otras cuestiones en donde los intereses son visceralmente encontrados. Es allí donde se percibe una tendencia estructural¹⁶ del actor imperial a no aceptar los criterios de la autolimitación. Este punto nos lleva a señalar, entonces, que diseñar estrategias en el marco de la arquitectura de seguridad internacional exige, para un país como la Argentina (que forma parte de una región afectada por el imperialismo norteamericano), pensar en cómo restringir el poder de Estados Unidos. No se trata de una cuestión ideológica, sino de un tema tan antiguo como el mismo sistema de Westfalia: nos referimos a la premisa realista de que “el poder repele”¹⁷.

¹⁶ Esta limitación del actor imperial para conducirse en términos de autorrestricción es, desde el punto de vista de la teoría neorrealista, una consecuencia del modo en que las fuerzas sistémicas operan sobre las unidades políticas. Así, los autores neorrealistas descartan de plano que la explicación a la falta de límites tenga que ver con cuestiones de primera imagen (el papel de los hombres que conducen la política exterior) o de segunda imagen (las características propias del Estado). Por el contrario, es el sistema internacional —a través de sus fuerzas de “socialización” y “competencia”— el que lleva a los estados poderosos a la similitud funcional. En un contexto signado por la unipolaridad estratégico-militar, el sistema genera incentivos para que los Estados más poderosos se comporten al margen de las instituciones internacionales. Sugerimos consultar Waltz (1988).

¹⁷ Siguiendo los postulados del realismo en relaciones internacionales, los estados de segundo o tercer orden se ven obligados a conformar alianzas para restringir el poder de los actores más fuertes. Las alianzas no son ideológicas, sino que responden al exclusivo criterio de limitar el poder de la potencia amenazante (de allí la metáfora realista de que “el poder repele”). Un clásico ejemplo de “alianza no ideológica” fue el pacto Roosevelt-Churchill-Stalin, forjado durante la Segunda Guerra Mundial para vencer a la Alemania nazi.

Sin embargo, está claro que frente al ingente desafío de “domesticar” (Walt 2005) la tendencia expansiva de Estados Unidos en la región, debe ponerse de manifiesto la imposibilidad de alcanzar tal resultado apelando a las tradicionales estrategias del alineamiento, el balance de poder directo o la confrontación por criterios ideológicos (Russell y Tokatlian 2005). En el contexto actual, tales decisiones dejarían a los países de mediano porte como la Argentina con acotadísimas posibilidades de éxito. Sin embargo, existen otras alternativas disponibles y márgenes de acción superiores a los supuestos por ciertas visiones facciosas de la política internacional. Como afirma el siempre lúcido Stanley Hoffmann: “Este es un mundo altamente complejo en el cual las potencias menores tienen muchas maneras de oponerse a las preferencias estadounidenses” (Hoffman y Bozo 2004: 143)¹⁸.

En relación con este último asunto, y como aspecto estratégico a considerar, el Cono Sur de América Latina ofrece a los países que lo componen un margen interesante para desplegar estrategias restrictivas, situación que es sustancialmente diferente de la que predomina desde la región andina hasta el norte de las Américas. Esto se debe a dos motivos esenciales: la mayor lejanía geográfica y el menor nivel de amenazas a la seguridad de los Estados Unidos¹⁹. No es casual, por caso, que se trate de una región en la que Washington pareciera estar enfrentando no sólo la resistencia sino las aspiraciones de liderazgo por parte de Brasil (Soares de Lima 2009).

Ahora bien, dejando a un lado este tipo de discusiones en torno a la cuestión del liderazgo en materia internacional —que en el caso de Argentina no es un tema que valga la pena discutir por fuera de las posibilidades de actuación concertada tanto a nivel regional como global—, lo que sí es crucial para nuestro país es el impacto de este “margen de acción” en los foros internacionales de seguridad. Como ha sugerido Carina Miller en lo que hace al campo de la política exterior: “Argentina tiene más libertad de acción que otros países medianos que están dentro de la órbita hegemónica de un Estado mucho más poderoso —México, por ejemplo—” (Miller 2000: 43).

¹⁸ En inglés en el original. La traducción es nuestra.

¹⁹ Sobre la cuestión del nivel de amenaza que supone el Cono Sur de América Latina para los intereses de seguridad de Estados Unidos, sugerimos consultar Russell y Calle (2009). Allí los autores plantean que, en la visión de Washington, existen tres “periferias” distintas en América Latina. En un orden decreciente de importancia para la visión del “centro”, tales geografías son: la primera periferia (México, América Central, el Caribe, Colombia y Venezuela); la segunda periferia (la región andina integrada por Bolivia, Ecuador y Perú); y la tercera periferia (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay).

Por otra parte, más allá de que el tema de la restricción ha sido referido hasta aquí estrictamente en torno a la relación con Estados Unidos en materia de seguridad regional, las recomendaciones de nuestro artículo no se circunscriben únicamente a las estrategias frente a la configuración imperial del poder. Por el contrario, nuestra aproximación al concepto de “relacionamiento estratégico” con el sistema de seguridad internacional se extiende a la meta de alcanzar mayor influencia en los foros de seguridad a nivel global, buscando sobrepasar lo que cabría esperar dado los limitados recursos de “poder duro” (Nye 2004) con que cuenta la Argentina. Nuestra premisa, ampliada a las cuestiones de seguridad internacional y defensa, es similar a la de Miller en materia de política exterior: los países que no son grandes potencias pueden ser influyentes cuando recurren a las instituciones y foros internacionales (Miller 2000).

Finalmente, resulta de crucial importancia afirmar que el robustecimiento del sistema interestatal westfaliano —y particularmente de su arquitectura de seguridad internacional—, en la línea de los aportes a la paz desplegados por Argentina y el resto de los países de la región, constituye el soporte institucional clave para el ejercicio de la autonomía y el despliegue de estrategias en los asuntos de seguridad internacional.

Soft balancing, binding y balking

Sin dudas hay una obra que no puede ser soslayada a la hora de revisar cuáles han sido, en el último decenio, las estrategias que han empleado los estados de segundo o tercer orden (Huntington 1999) para restringir el poder estadounidense. Nos referimos al libro *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, del Profesor Stephen M. Walt. Desde luego, sería engorroso reproducir aquí uno a uno los argumentos centrales del trabajo de Walt. Sin embargo, entendemos que no existe modo más conducente de abordar lo que en este ensayo definimos como “relacionamiento estratégico” —o “socialización” con la arquitectura de seguridad internacional— que recurriendo a los supuestos básicos que dan contenido a tres de las estrategias²⁰ enumeradas por este reputado académico de la Universidad de

²⁰ Para ser justos con el orden de ideas que presenta Walt en su obra, las utilizadas en este ensayo son dos estrategias (*binding* y *balking*) y una sub-estrategia (*soft balancing*). En

Harvard. Se trata de las llamadas *soft balancing* (“balance suave”), *binding* (“atar”) y *balking* (“decir no”).

Ahora bien, antes de entrar en una somera descripción de las variantes específicas de oposición o restricción, creemos que resulta muy importante enmarcar este conjunto de maniobras dentro de lo que podríamos denominar como dos tipos genéricos de oposición²¹. Esta tarea nos permitirá discernir dentro de cuál de ellos sugerimos que debería insertarse la matriz de “relacionamiento estratégico” de la Argentina con la arquitectura de seguridad internacional.

Simplificando, los dos esquemas genéricos de oposición son: a) la “abierta” provocación a Estados Unidos, o b) un desafío “limitado” a los intereses norteamericanos. El primer tipo de oposición es el que despliegan los estados que perciben la política exterior y de defensa estadounidense como manifiestamente hostil a sus intereses, tanto desde el punto de vista estratégico como desde el ideológico. La segunda variante es aquella que emplean las unidades políticas que se oponen en una cantidad determinada de cuestiones, pero que, aun así, buscan mantener relaciones cordiales con Washington a partir de la cooperación en otros asuntos de la agenda.

El “relacionamiento estratégico” con la arquitectura de seguridad internacional que postulamos en este ensayo se inscribe en la segunda de las variantes mencionadas. Supone la combinación de oposición y colaboración en las relaciones con Estados Unidos, dependiendo del tema de agenda que sea objeto de discusión. Una buena medida de esta estrategia ecléctica —o “heterodoxa”, si nos ceñimos al tipo de autonomía pensado por Puig que describiremos más adelante— la encontramos en algunos comportamientos actuales de los países de la región. Por ejemplo, en el caso de la Argentina, el país colabora estrechamente —como mencionamos más arriba— en algunos asuntos importantes de la agenda estadounidense, tales como drogas,

términos estrictos, las estrategias de oposición frente a la política de primacía de Estados Unidos planteadas por el autor son: *balancing* (del cual el *soft balancing* es un subtipo); *balking*; *blackmail*; *binding*; y *delegitimation* (Walt 2005).

²¹ Nos basamos nuevamente en la obra de Walt. Sin embargo, a los efectos de este ensayo y con fines instrumentales, descartamos el tercer tipo de desafío que identifica Walt en su trabajo: aquel fundado en una evaluación a largo plazo de las implicancias del poder abrumador de Washington para los estados menores (Walt 2005).

antiterrorismo y crimen organizado²². Sin embargo, se ha opuesto enfáticamente en otras cuestiones²³.

Desde luego, reconocemos la existencia de una serie de aspectos inherentes a su más estrecha seguridad nacional que no creemos que Washington vaya a someter al arbitrio de las instituciones internacionales. Sin embargo, el costo por la falta de legitimidad que las acciones de corte unilateral conllevan es demasiado alto. La invasión a Irak en marzo de 2003 es el más vívido retrato de lo que queremos significar. El creciente sentimiento antinorteamericano —especialmente arraigado en América Latina dada la historia de recurrentes intervenciones²⁴— es, sin dudas, una resultante del comportamiento neo-imperial que ha subestimado, en reiteradas ocasiones, el entramado institucional de seguridad internacional²⁵.

Además, las posibilidades de ampliar los márgenes de autonomía para un Estado que no se halla en la más inmediata periferia o “afuera cercano” de Washington —como es el caso de Argentina y del resto de los países del Cono Sur— son bastante “interesantes”. No podemos perder de vista aquí una cuestión que llamativamente muchos analistas en los medios de comunicación —tal vez afectados por una suerte de “falsa conciencia”²⁶— viven con desilusión: el hecho de que Argentina no sea prioridad para los Estados Unidos. La pregunta que cabría formularse es la siguiente: ¿por qué debería ser positivo para nuestros intereses estar en el centro de la agenda de seguri-

²² Estados Unidos también ha valorado muy positivamente la política de derechos humanos del gobierno argentino. Durante los mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, el Departamento de Estado siempre calificó la relación argentino-estadounidense como “excelente” o “positiva”, dependiendo esta variación de ciertos “cortocircuitos” menores ocurridos en temas no estructurales de la agenda bilateral.

²³ Cabe mencionar el terminante rechazo de la Argentina a la inmunidad para las tropas estadounidenses ante posibles delitos durante el desarrollo de ejercicios militares en el país. Ver Ministerio de Defensa (2006).

²⁴ Sobre la historia de intervenciones norteamericanas en América Latina y el Caribe —desde los años de la Doctrina Monroe hasta la Doctrina de Seguridad Nacional—, sugerimos consultar: Katz (2004); y Bethell y Roxborough (1992).

²⁵ Sobre las consecuencias —en términos de deslegitimación— de la tendencia norteamericana a subestimar el entramado de seguridad internacional, ver Sweig (2006). También Walt (2005).

²⁶ La noción “falsa conciencia” es de origen marxista y remite a la situación de aquellos individuos cuyo pensamiento no es consecuente con sus condiciones materiales de existencia.

dad de Washington? La equiparación de la irrelevancia en ciertos asuntos de la agenda norteamericana con la idea de “desconexión del mundo” —otro de los clichés habituales de este tipo de críticas— es, en nuestra opinión, algo que no resiste el menor análisis.

Es cierto que Argentina no toca de lleno ninguno de los asuntos prioritarios de la agenda estadounidense para América Latina, tales los casos de la seguridad energética, migraciones y drogas (Russell 2008). En este sentido, las migraciones argentinas al país del Norte carecen de la dimensión estratégica que tienen las de México, América Central o el Caribe. En lo que hace al narcotráfico —y si bien la colaboración de nuestro país ha sido valorada en repetidas oportunidades por el Departamento de Estado—, no es menos cierto que Argentina no cultiva coca ni produce cocaína, y que la droga que transita por nuestro territorio se dirige principalmente a Europa y no a Estados Unidos. Finalmente, Argentina está fuera del conjunto de países latinoamericanos que Washington califica como importantes para garantizar su seguridad energética²⁷. De modo que la percepción de una Argentina que está “fuera del radar” de Washington no es, desde nuestra óptica, algo “malo” por definición. Si estar “dentro del radar” significa atravesar el tipo de problemáticas que experimentan algunos de los estados latinoamericanos por los que Washington expresa especial preocupación (como México y Colombia), reafirmamos, entonces, que la menor incidencia argentina en la agenda estadounidense puede ser, incluso, una ventana de oportunidad para ganar márgenes de autonomía.

²⁷ Si bien se podría decir que esto no es bueno desde el punto de vista comercial (Argentina proporciona sólo el 0,5% de las importaciones estadounidenses de petróleo y derivados), no puede perderse de vista que la relevancia estratégica que la “América Latina del Norte” detenta para Estados Unidos en materia de seguridad energética puede ser un motivo de inestabilidad política en la región. Basta con recordar el apoyo estadounidense al intento de golpe de Estado en Venezuela en abril de 2002. En aquella oportunidad, y en contraste con la reacción de los gobiernos latinoamericanos, Estados Unidos no condenó inmediatamente el golpe. En una declaración inicial, emitida por el Departamento de Estado el 12 de abril, Washington acusó al propio gobierno venezolano de precipitar el golpe y señaló que las “acciones antidemocráticas cometidas y fomentadas por la Administración Chávez habían provocado la crisis”. Ver Human Rights Watch (2003). Por otra parte, un informe especial de la Rand Corporation del año 2006, realizado por solicitud del Pentágono, plantea que no habría que descartar un mayor nivel de intervenciones militares en la zona andina (Bolivia, Ecuador y Perú), dada la necesidad de Washington de aprovisionarse de flujos de energía desde la región. Ver Amouzegar (2006).

En lo que hace puntualmente al plano de las estrategias, la primera de las enunciadas por Walt —y que recuperamos para el posicionamiento de la Argentina en materia de seguridad internacional— es el *soft balancing*. La siguiente afirmación del autor resulta esclarecedora:

“Los Estados están comenzando a unir fuerzas de maneras más sutiles, con el objetivo explícito de limitar el poderío estadounidense. Pero más que conformando alianzas anti-norteamericanas, los países están apelando al ‘*soft balancing*’: coordinan sus posiciones diplomáticas para oponerse a la política estadounidense y obtienen así mayor influencia juntos. Para citar sólo algunos casos: Francia, Alemania y Rusia persiguieron una estrategia unificada que evitó que Estados Unidos obtuviera la autorización del Consejo de Seguridad para invadir Irak. A la vez, esta acción permitió que estados pequeños como México y Chile se resistieran también a las presiones estadounidenses (...) Más allá del caso europeo, la oposición conjunta de los países latinoamericanos ha limitado los esfuerzos de la Administración Bush por presionar al gobierno de Hugo Chávez en Venezuela; ha frustrado los intentos estadounidenses de imponer al nuevo Secretario General de la OEA; y ha bloqueado la propuesta de los Estados Unidos de crear un panel revisor de la democracia dentro del marco de la OEA” (Walt 2005: 113).

En términos estrictos, la idea de *soft balancing* remite a una concepción diferente a la del tradicional *hard balancing*, característico de las relaciones entre grandes potencias a lo largo de la historia de las relaciones internacionales. En lugar de apuntar a alterar la distribución global del poder —tal es el objetivo de máxima del balance duro—, el balance suave admite la vigencia de una determinada distribución global del poder (la unipolaridad en el plano estratégico-militar), pero busca alcanzar pequeñas transformaciones o modificaciones a través de una restricción limitada al accionar de las grandes potencias. La clave es la cooperación y la coordinación diplomática con otros estados de segundo o tercer orden con intereses similares. En este sentido, entendemos que muchos de los aspectos de la agenda de seguridad regional actual admiten por parte de la Argentina —y de los vecinos sudamericanos— la implementación de este tipo de estrategia.

Muy emparentada con el *soft balancing* se encuentra la segunda estrategia que tomamos de Walt: el *binding*. Esta estrategia consiste en “atar” a Estados Unidos al entramado de las instituciones internacionales, una arquitectura que fue construida en gran medida por la propia política exterior y de defensa estadounidense con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de garantizar la contención soviética²⁸.

El *binding*, extendido al campo de la seguridad internacional y adaptado a los objetivos de este ensayo, implica una utilización perspicaz de los organismos que regulan la materia a nivel global. El objetivo de máxima es inducir a la hiperpotencia —y a otros actores poderosos tentados a actuar por fuera de las instituciones internacionales— a que cumplan con las normas y reglas existentes. Para funcionar con éxito, del mismo modo que ocurre con el *soft balancing*, el *binding* requiere de la concreción de alianzas por parte de los estados interesados en “recuperar” a los poderosos en el seno de la comunidad de naciones. Argentina —y América Latina en general— cuenta con un notable *background* en materia de aportes a la “sociedad internacional”²⁹ que constituye la base fundamental de legitimidad a partir de la cual desplegar este tipo de estrategia. Como mencionáramos en la parte inicial del trabajo, no debe perderse de vista que el principal activo a partir del cual resulta viable desplegar este tipo de estrategia es uno que Argentina

²⁸ La arquitectura del sistema de seguridad internacional fue presentada en la nota 4. En el contexto que allí se describe, y con el objetivo prioritario de la contención soviética, Washington impulsó una serie de alianzas militares, entendidas como “relaciones formales o informales de cooperación en materia de seguridad entre dos o más Estados soberanos que implican cierto nivel de compromiso e intercambio de beneficios para las partes”. Las dos organizaciones más importantes que fomentó Estados Unidos fueron la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la alianza con Japón, que se cristalizó en la asunción estadounidense de la defensa nipona. Sobre este tema sugerimos consultar Walt (1987).

²⁹ El concepto “sociedad internacional” lo utilizamos aquí en el mismo sentido que Hedley Bull (1977). Su existencia depende de que un grupo de estados —conscientes de sus valores e intereses comunes— creen las reglas que los unen y establezcan las instituciones que hacen efectivo el cumplimiento de esas reglas. La sociedad internacional es, entonces, una instancia “moralmente superadora” del sistema internacional. El sistema internacional, en la visión de Bull, sólo supone intercambios diplomáticos mínimos y negociación de ciertos tratados, mientras que la sociedad internacional implica entendimientos compartidos, reglas comunes y codificación de esas reglas. Las metas de la sociedad internacional son: la protección y defensa de la propia sociedad de Estados, el mantenimiento de la soberanía externa de los estados individuales, la preservación de la paz interestatal y la restricción de la violencia.

ha dado sobradas muestras de poseer: una tradición de aportes político-diplomáticos que han ayudado a forjar un orden internacional crecientemente institucionalizado³⁰.

Desde luego, no escapa a nuestro análisis que —como hemos mencionado en más de una oportunidad a lo largo del trabajo— existe la posibilidad de que, en el contexto actual de unipolaridad estratégico-militar, Washington se incline por no someter sus principales intereses de seguridad a los dictámenes de los entramados institucionales. No obstante, el *binding* cuenta, en ese caso, con un objetivo de mínima: la pérdida de legitimidad del actor imperial. Como es sabido, cuando los poderosos pierden consenso a la hora de desplegar sus políticas exterior y de defensa, se abren nuevas posibilidades para los estados medianos, los que deben saber aprovechar la oportunidad para ampliar sus reducidos márgenes de autonomía.

Finalmente, cabe enumerar la estrategia que Walt denomina *balking*. Consiste, básicamente, en saber decir “no” a los intereses estratégicos de las grandes potencias cuando éstos se hallan en abierta contradicción con los intereses de los estados menores. Muchas veces, como dice el autor, este tipo de oposición no tiene por objetivo alterar la distribución del poder en el corto o en el largo plazo —como sucede con los mecanismos de balance duro o suave—, sino simplemente “ponerse firmes” y rechazar el plegamiento a los intereses de los actores poderosos. La idea-fuerza que sustenta este tipo de postura es que el “acomodamiento” implicaría, en esencia, ir en contra de los propios intereses estructurales de un Estado de mediano porte como la Argentina. Ejemplos de *balking* pueden hallarse —en la América Latina de los últimos tiempos— en el rechazo de muchos países de la región al uso, por parte de tropas estadounidenses, de bases militares en el área; o en la agria reacción exhibida frente a la pretensión norteamericana de inmunidad para sus tropas. También, la decidida oposición a la reactivación de la IV Flota, expresada por casi todos los estados de la región, puede incluirse como una muestra del tipo de accionar que prescribe esta estrategia.

En breve, lo expresado en esta sección apunta a mostrar que efectivamente es posible desplegar estrategias restrictivas de poder, aun en un

³⁰ Roberto Russell y Juan Tokatlian sugieren —en la búsqueda de lo que denominan la “autonomía relacional” — la estrategia del “multilateralismo vinculante”, que tiene mucho en común con el *binding* de Walt. Según los autores, “la condición de posibilidad del multilateralismo vinculante es la existencia de un orden internacional que cuente con un alto y creciente nivel de institucionalización” (Russell y Tokatlian 2010: 141).

contexto de unipolaridad y primacía estadounidense. La cuestión reside en sopesar debidamente el alcance del desafío y el área temática, pues en temas vitales para la seguridad estadounidense las posibilidades de oposición se acotan sensiblemente. Sin embargo, para el caso de un Estado mediano como la Argentina, que se halla fuera de la más inmediata zona de influencia —o primera periferia de los Estados Unidos—, la posibilidad de desplegar en grado variable las diferentes estrategias de restricción de poder es bastante factible. Además, por cuestiones que tienen que ver con intereses recíprocos, Argentina y Estados Unidos comparten una preocupación común en lo que hace a terrorismo y narcotráfico, situación que constituye un interesante plafón para la articulación de colaboración y resistencia como base para el despliegue de la política de seguridad internacional.

IV. Lo nuevo no tan nuevo... Revalorizando el aporte de Juan Carlos Puig

Autonomía heterodoxa

Resulta interesante registrar cómo, hacia fines de los años 70, Juan Carlos Puig —destacado autor argentino del campo de las Relaciones Internacionales— lograba poner blanco sobre negro muchas de las cuestiones sobre las que Stephen M. Walt se ha expedido en su reciente obra. Si bien no se refería *strictu sensu* a las estrategias de restricción de poder de los estados menores frente a las grandes potencias, en su trabajo sobre las diferentes “gradaciones en el transcurso hacia la autonomía” subyace, sin dudas, una recomendación estratégica (Puig 1980)³¹.

³¹ Es importante señalar que la dimensión estratégica del pensamiento de Puig es, sin dudas, el resultado de una visión que contempla la aproximación científico-académica a los temas internacionales, pero que a la vez reconoce las limitaciones que la realidad impone al *policymaker*. En este sentido, la esclarecida visión de Puig posiblemente sea el resultado de su conocimiento práctico en ambos campos, el académico y el de las políticas públicas. Cabe recordar que Puig obtuvo dos doctorados (en Diplomacia en la Universidad Nacional de Rosario y en Derecho Internacional en la Sorbonne, París), tras realizar estudios de Maestría en la Universidad de Pennsylvania. En lo que hace a la esfera pública, fue Ministro de Relaciones Exteriores y Culto del gobierno de Héctor José Cámpora (1973).

En la visión de Puig son cuatro las etapas³² por las que puede atravesar un país hasta llegar a la autonomía, entendida ésta como “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (Puig 1980: 149). A nuestro juicio, es al tercer tipo de los enunciados por Puig (“autonomía heterodoxa”) al que puede aspirar un país como la Argentina, inserto en el tablero estratégico que se ha descrito en la segunda sección. En otras palabras, teniendo en cuenta que el continente americano es la única región del planeta que cuenta con un país (los Estados Unidos) como única e indiscutida potencia hegemónica, resulta impensable —y, en esencia, insustancial— aspirar a lograr lo que Puig denominó “autonomía secesionista”³³.

Sin embargo, teniendo presente los condicionamientos estructurales (en especial, la distribución unipolar del poder a nivel hemisférico) pero también considerando la lejanía geográfica y el posicionamiento no prioritario de Argentina en la agenda de seguridad estadounidense, el país podría aspirar a reeditar —y de hecho entendemos que en buena medida lo ha conseguido en los últimos años— la “autonomía heterodoxa” en su relación con la arquitectura de seguridad internacional. En los términos en que esta cuestión fue referida anteriormente, podríamos decir que la autonomía heterodoxa de Puig constituye lo que definimos previamente como un “margen interesante” para desplegar estrategias restrictivas, situación que difiere sustancialmente de la que predomina desde la región andina hasta el norte de las Américas, áreas integradas funcionalmente a los intereses de seguridad de los Estados Unidos.

En breve, la situación geopolítica de América del Sur ofrece a la Argentina, en tanto Estado mediano, la posibilidad de combinar restricción y colaboración en su vinculación —mediada por la arquitectura de seguridad

³² Las cuatro etapas son la dependencia para-colonial, la dependencia nacional, la autonomía heterodoxa y la autonomía secesionista. Ver Puig (1980).

³³ Sostiene Puig respecto de este tipo de autonomía: “La secesión involucra el desafío global. Ocurre que el país periférico corta el cordón umbilical que lo unía a la metrópoli; sus repartidores supremos deciden sin tener en cuenta, espontánea u obligadamente, los intereses estratégicos de ésta” (1980: 153). Se trata, sin más, de tomar decisiones en política internacional ajenas por completo a las limitaciones que impone la distribución del poder global. En nuestro caso supondría, por ejemplo, tomar decisiones en materia de seguridad internacional subestimando a los Estados Unidos como potencia indiscutida en el plano estratégico-militar.

regional— con la gran potencia hemisférica. Esta idea de “restricción limitada”, que constituye el núcleo duro de la estrategia de *soft balancing* que describe Walt en *Taming American Power*, había sido descrita con clarividencia por Puig más de dos décadas antes de la aparición del trabajo del académico de Harvard. Transcribimos a continuación la definición de “autonomía heterodoxa” de Puig:

En este estadio, los grupos de poder interno tratan de aprovechar al máximo las debilidades y errores del centro (o de los centros) del poder mundial a los cuales se encuentra adscripto el país en cuestión (...). La vocación autonómica de tipo heterodoxo supone que existe una aceptación del liderato de la o las Potencias dominantes y que, en cuestiones realmente cruciales, los periféricos optarán por responder a las aspiraciones del centro. La “crucialidad” tiene que ver fundamentalmente con la disposición de la Potencia dominante a emplear todos sus recursos, incluso la fuerza, para obtener la obediencia (...). Por eso, la estrategia adecuada para implementar esta política, desde el punto de vista de un Estado periférico y dependiente, es la de conocer con razonable exactitud el punto crucial en que los intereses cotidianos se convierten en vitales. Ello permite desde luego presionar hasta el límite mismo de la ruptura: se trata en suma de aprender a *‘marcher sur le fil du rasoir’* (...). Por supuesto, esta estrategia no es nueva en la historia de las relaciones internacionales. Es la que siguió, por ejemplo, Estados Unidos a todo lo largo del siglo XIX con respecto a Gran Bretaña, Potencia dominante de la época (Puig 1980: 152-153).

Finalmente, adquiere significación a los efectos de este artículo reseñar muy brevemente una experiencia histórica en la que se logró, de un modo relativamente exitoso, poner en práctica la “autonomía heterodoxa”.³⁴

³⁴ Si bien resulta altamente problemático asignar categorías analíticas a experiencias concretas de gobierno, la noción de “autonomía heterodoxa” se aplica también, con bastante fidelidad —aunque no sin ciertos matices entre los casos— a las administraciones Cárpora (1973), Perón (1973-1974), Alfonsín (1983-1989), Kirchner (2003-2007) y Fernández de Kirchner (2007-2011)

Si bien en términos generales podría decirse que este tipo de vinculación estratégica con el mundo excede la esfera de la seguridad internacional, no caben dudas de que los asuntos vinculados a ésta —que a la vez son esenciales en el marco normativo de la defensa nacional³⁵— resultan un tópico de fundamental importancia en la puesta en funcionamiento del autonomismo heterodoxo. Así, el período más extendido de nuestra historia en que se intentó operativizar la “autonomía heterodoxa” fue la década 1945-1955. Habitualmente se hace referencia a este decenio como los años de la “Tercera posición”.

¿Cuáles fueron los rasgos salientes del período? Puesto simplemente: se conformó un nuevo proyecto de política exterior y de defensa, consistente con un renovado modo de interpretar el mundo y las cuestiones de seguridad. El centro de referencia ya no fue Gran Bretaña, sino que Estados Unidos pasó a ocupar ese lugar. Sin embargo, las relaciones con este último país no adoptaron un carácter dependiente, sino autonómico. Esto significa que se admitió a Estados Unidos como líder del mundo occidental, pero al interior del bloque liderado por Washington la Argentina optó por la estrategia de la “autonomía heterodoxa”. Las discrepancias registradas a lo largo de la década en las relaciones con la potencia hegemónica no obedecieron a una postura de raigambre anti-imperial, sino más bien a la necesidad de marcar la distinción entre el interés nacional estadounidense —como líder de la comunidad occidental— y el interés propio de Estados Unidos como hegemon hemisférico. Afirma Puig (1980: 194) al respecto: “La Argentina respaldó a Estados Unidos en el primer supuesto, pero reservó su libertad de acción en el segundo”.

³⁵ Desde la restauración democrática y durante las dos décadas que la sucedieron, la Argentina atravesó un proceso por el cual se delinearón y establecieron nuevas bases jurídicas, institucionales y políticas para la defensa nacional. Han sido ejes centrales de este consenso: “... la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior, la definición de las instituciones castrenses como instrumentos militares de la defensa nacional, la expresa prohibición de que las fuerzas armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país, el carácter excepcionalísimo que tendría toda eventual intervención militar para conjurar situaciones de vulnerabilidad a la seguridad interior, la conformación de un sistema federal de seguridad interna asentado en la labor de las fuerzas policiales y de seguridad y el establecimiento de un sistema de inteligencia nacional basado en la delimitación de las esferas de inteligencia estratégico-militar y de inteligencia criminal” (Sain 2003: 256).

Paralelamente, se acrecentaron las relaciones con la Unión Soviética — la reanudación de relaciones con Moscú data de 1946 — y con algunos países de Europa —con Gran Bretaña, por ejemplo, se firmaron importantes tratados comerciales—. Por su parte, el vínculo con América Latina cobró gran vigor, siendo Argentina uno de los principales promotores de la “solidaridad latinoamericana”. Se pensó la vinculación con la región en términos integracionistas, pues la visión autonomista heterodoxa interpretaba a la “unión de los dependientes como el principal vehículo para ampliar los márgenes de la autonomía”. Finalmente, corresponde señalar que ganaron espacio en la agenda las cuestiones inherentes al territorio nacional y sus recursos naturales, especialmente por el agudo interés del propio Perón en los temas geopolíticos.

V. Casos de relevancia estratégica para la Argentina

En las líneas precedentes hemos desarrollado aspectos teóricos vinculados con las estrategias viables para un país de mediano porte como la Argentina. Desde esta perspectiva, como hemos sugerido, la consecución del interés nacional estará muchas veces ligada al despliegue de estrategias que permitan restringir poder o ejercer influencia actuando en ciertos marcos institucionalizados.

Las contribuciones teóricas reseñadas previamente constituyen un aporte para pensar políticas públicas en materias específicas que hacen a la defensa y a la seguridad internacional de la Nación. En este contexto, entendemos conveniente adentrarnos en el estudio de un grupo de problemáticas concretas que forman parte de la agenda de seguridad internacional de la Argentina, con el objeto de esbozar una serie de opciones estratégicas recomendables para la consecución del interés nacional. El conflicto por Malvinas, las políticas en materia de proliferación nuclear y el juego institucional dentro del flamante Consejo de Defensa Suramericano constituyen tres cuestiones de alto contenido estratégico para la Argentina.

Por un lado, este análisis aplicado a temas específicos nos permite evidenciar modos de relacionamiento y estrategias que nuestro país ya ha implementado con la finalidad de atender a la seguridad externa de la nación. Por otro lado, el abordaje propuesto también nos da la posibilidad de evaluar los cursos estratégicos convenientes para la Argentina en cada una de estas cuestiones y de cara al futuro. En última instancia, este esfuerzo teóri-

co-práctico tiene por fin contribuir con recomendaciones fundadas a la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad internacional y al diseño de estrategias que permitan a la Argentina utilizar del mejor modo posible sus recursos en defensa del interés nacional.

V.I. Malvinas

Desde el 3 de enero de 1833, tras la ocupación ilegal por parte del Reino Unido de Gran Bretaña, la República Argentina y ese país han disputado la soberanía por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Desarrollar los argumentos jurídicos esgrimidos por las partes en disputa excede el objeto del presente estudio. Menos aún corresponde detallar cada uno de los sucesos históricos que marcaron el conflicto por este territorio. Por las características del caso, aquí nos limitaremos a las opciones estratégicas que un país mediano puede desplegar para defender sus intereses nacionales —su soberanía y su integridad territorial— cuando confronta con un país mucho más poderoso.

Nos detendremos en dos momentos concernientes a esta compleja disputa: por un lado, las negociaciones llevadas a cabo a mediados de los años 60 en el marco de la ONU; y por el otro, las acciones encaradas por la Argentina a partir del restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido, luego de la guerra del Atlántico Sur. Finalmente, brindaremos recomendaciones sobre las opciones estratégicas para avanzar en este tema.

La cuestión Malvinas para mediados de la década del 60

La Resolución 2065 (XX) de 1965 de la Asamblea General de las Naciones Unidas marcó el inicio de un proceso de negociación bilateral en el que se abordaron diferentes fórmulas para resolver la disputa, pero que terminó sin llegar a ningún acuerdo. En este tramo inicial del análisis nos concentraremos en observar ciertos aspectos del proceso que llevó a la adopción de la citada resolución³⁶.

³⁶ Para un conocimiento más detallado de todo el proceso político que dio a luz a la citada resolución, recomendamos consultar Miller (2000).

A principios de la década del 60, la Argentina buscó avanzar en la disputa de soberanía por las Islas Malvinas, encarando una estrategia que implicaba recurrir a los foros multilaterales. Se pretendía obtener una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que forzara al Reino Unido a negociar la cuestión de la soberanía y ceder el control de las islas. En términos de Carina Miller (2000), la Argentina intentó modificar el contexto normativo de sus relaciones con el adversario, como una vía para forzarlo a cambiar su comportamiento.

Para este objetivo, la estrategia argentina se valió del empuje que en aquellos años tuvieron los movimientos de descolonización. En otras palabras, la maniobra consistió en: 1) identificar problemas asimilables dentro de la agenda de la institución a la que se recurriría; 2) adaptar el reclamo a los términos del debate internacional (Miller 2000); y 3) promover la demanda. De este modo, se obtuvieron ciertas ventajas que nunca se hubieran podido capitalizar en un acercamiento bilateral. Por ejemplo: a) aliarse válidamente con países que se identificaron de algún modo con la problemática; b) capitalizar esas alianzas bajo el rigor de la norma de igualdad soberana que rige en la Asamblea (donde todos tienen un voto); y c) utilizar a su favor la complejidad organizacional de la ONU, introduciendo el tema a través del Comité de Descolonización, que le brindó mayores posibilidades de influir en el proceso de toma de decisiones (Miller 2000).

En definitiva, la Resolución 2065 recogió una serie de cuestiones favorables para el reclamo argentino y mejoró sustancialmente la posición argentina frente al Reino Unido. Antes que nada, estableció que existía una controversia entre la República Argentina y el Reino Unido por la soberanía de las islas e invitó a las partes a avanzar en un proceso de negociaciones que les permitiera arribar pacíficamente a una solución definitiva, en la que se observaran las disposiciones de la Carta de la ONU, la Resolución AGNU 1514 (XV)³⁷ y los intereses de la población de las islas. Este no es un punto menor, dado que hasta entonces el Reino Unido no admitía la existencia de una controversia por soberanía.

Más aún, estos esfuerzos —y su concreción en la mentada resolución— sirvieron para publicitar la disputa y restarle legitimidad a la postura

³⁷ Se trata de la histórica Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la independencia a los países y pueblos coloniales. En ella se aseveró que la descolonización debía estar guiada por los principios fundamentales de autodeterminación de los pueblos e integridad territorial.

británica. Si bien no pudo lograrse que la ONU rechazara explícitamente el principio de autodeterminación para este caso, la resolución tampoco lo respaldó y solamente le reconoció a los isleños una adecuada protección de sus intereses. Estos logros no hubieran sido posibles sin el contexto institucional que brindó la ONU y sin la perspicacia argentina para utilizar estos instrumentos en su favor.

Ahora bien, aún cuando la resolución haya resultado favorable, ello no implica necesariamente la solución del problema o la obtención de los objetivos planteados. En este caso, varios pueden ser los motivos que impidieron que Argentina recobrara la soberanía sobre las islas. En este sentido, podemos mencionar la limitada eficacia de la naturaleza jurídica y política de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (dado su carácter de no vinculantes). Según considera Miller, también debemos tener en cuenta que la utilización de una organización internacional para modificar la conducta de un Estado debe estar conjugada con un ambiente doméstico propicio al cambio (en el interior del Estado cuyo comportamiento se pretende modificar). Si tal ambiente no existiera, deberían impulsarse acciones para crearlo. Según la autora, en esto último habría fallado la estrategia argentina de entonces (Miller 2000). Pero más allá de estos argumentos, no podemos dejar a un lado la importancia que conlleva la asimetría en las capacidades materiales de los estados en disputa.

Tomando prestadas las categorías de Walt, la gesta que dio lugar a la Resolución 2065 (XX) de la AGNU implicó —por parte de la Argentina— un esfuerzo combinado de tres estrategias. Esto significa que se buscó limitar el poder de la potencia británica coordinando posiciones diplomáticas y construyendo alianzas, con el fin de aumentar la capacidad de influencia (*soft balancing*). En este sentido, Argentina admitía la distribución de poder vigente, pero buscaba limitar el poder de un actor fuerte y alcanzar una modificación que favoreciera su interés nacional, al que no renunciaba (*balking*). Para ello recurrió a un ámbito multilateral, con el objeto de forzar al Reino Unido a admitir la disputa y, eventualmente, ceder el control sobre las islas (*binding*). Si bien no pudo lograr, en este caso, el objetivo de máxima —la soberanía sobre las islas—, pudo erosionar notablemente la posición argumental británica, deslegitimando su postura y construyendo argumentos que favorecieron la propia.

La posguerra de Malvinas

Luego de la guerra del Atlántico Sur (1982), las relaciones diplomáticas con el Reino Unido se reanudaron con las Declaraciones Conjuntas de Madrid de 1989 y 1990. Éstas contenían una fórmula de salvaguardia y jurisdicción que, desde aquel momento, fue aplicada en todas las reuniones bilaterales, declaraciones, actos y entendimientos provisorios relativos a las islas³⁸.

Desde entonces, el Reino Unido ha adoptado dos comportamientos contrarios a los intereses argentinos y, más grave aún, a los compromisos asumidos de conformidad con instancias regladas por el derecho internacional. Por un lado, contrariando las resoluciones de la Asamblea General y del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, ha evitado sentarse a negociar la cuestión central, es decir, la soberanía del archipiélago. Por el otro, ha realizado reiterados actos unilaterales sobre el área disputada, que conllevan una flagrante violación a los entendimientos provisorios bilaterales, a la letra de las resoluciones adoptadas por órganos de la ONU³⁹ y a normas fundamentales del derecho internacional.

Argentina ha intentado desarticular estos dos frentes de posición adoptados por el Reino Unido luego de la guerra de 1982. Por un lado, en una combinación de *soft balancing* y *binding*, la República Argentina ha utilizado todos los medios diplomáticos y políticos y ha recurrido a los más variados foros multilaterales con el objeto de obtener el apoyo de la comunidad internacional y —de ese modo— favorecer el inicio de las postpuestas nego-

³⁸ Estos entendimientos provisorios han versado sobre las materias más diversas, como por ejemplo: los reclamos por daños ocurridos durante la guerra, el acceso de buques mercantes de las partes, medidas de confianza en el ámbito militar en el Atlántico Suroccidental, medidas relativas a los familiares de soldados, conservación de recursos pesqueros, exploración y explotación de hidrocarburos (petróleo y gas), restablecimiento de vuelos regulares, retiro de minas de las islas, etc. Se fueron instrumentando en declaraciones y comunicados conjuntos y también en canjes de notas, entre los que cabe mencionar: las Declaraciones Conjuntas del 19/10/1989 (Madrid I), del 15/02/1990 (Madrid II), del 28/11/1990, del 25/09/1991 y del 12/07/1993; el Comunicado de Prensa Conjunto del 18/07/1994; las Declaraciones Conjuntas del 27/09/1995 y del 14/07/1999; los Acuerdos por Canje de Notas del 23/02/2001, del 8 y 20 de junio de 2001, del 11/10/2001, del 3/05/2002, del 3/08/2006, entre otros.

³⁹ A modo de ejemplo, cabe citar la Resolución 31/49 de la AGNU, en la cual se insta a las partes a abstenerse de adoptar decisiones que modifiquen unilateralmente la situación de las islas.

ciaciones con el Reino Unido. Por otro lado, en la línea estratégica del *balking*, Argentina ha denunciado cada uno de los actos británicos violatorios de los compromisos vigentes, en tanto desconocen al archipiélago como zona bajo disputa de soberanía.

Como señaláramos, una de las caras de la estrategia argentina ha consistido en intentar quebrar la renuencia británica a negociar por las islas, buscando el respaldo de la comunidad internacional en las más diversas instituciones y foros mundiales. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), consiguió que tanto la Asamblea General de Naciones Unidas⁴⁰, como el Comité de Descolonización⁴¹ y el Secretario General (Naciones Unidas 2005, abril 5) mantuvieran el reconocimiento de la existencia de una disputa de soberanía sobre las islas e invitaran a las partes a negociar a fin de encontrar una solución pacífica al problema. En la Organización de los Estados Americanos (OEA), Argentina ha logrado que desde 1982 se apruebe anualmente una resolución que reconoce a la disputa por “Malvinas” como una cuestión de interés hemisférico permanente y convoca a las partes a negociar, lo antes posible, una solución pacífica y definitiva a la disputa de soberanía⁴².

El respaldo político a la posición argentina por la cuestión Malvinas se ha manifestado en múltiples esquemas institucionales, foros y mecanismos con competencias en cuestiones de seguridad internacional. Entre ellos, no podemos dejar de mencionar las expresiones emitidas en el Mercosur y Estados Asociados (Mercosur 1996 y 1999)⁴³, en las Reuniones de Presidentes de las Cumbres Sudamericanas⁴⁴, en la Comunidad Sudamericana

⁴⁰ Ver Naciones Unidas (1973, 1976, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988). Además, a partir de 2004, Argentina logró que la cuestión “Malvinas” formara parte de la agenda permanente de la Asamblea General.

⁴¹ Anualmente, este órgano ha adoptando resoluciones sobre “Malvinas”, copatrocinadas alternadamente por distintos países de la región. Ver Naciones Unidas (2010, junio 24).

⁴² Ver Organización de Estados Americanos (1988 y 1990). También dentro de la OEA, desde 1993 se aprueba anualmente una declaración en igual sentido a las resoluciones ya referidas. Ver la Declaración sobre la Cuestión de las Islas Malvinas AG/DEC.65 (XL-O/10), aprobada el 8/06/2010 en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA.

⁴³ En igual sentido se expiden semestralmente (en las reuniones del Consejo del Mercado Común) los Comunicados Conjuntos de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados.

⁴⁴ Ver la “Declaración sobre Malvinas” adoptada en la Primera Cumbre Sudamericana (2000) y las expresiones emitidas por los Presidentes de América del Sur en la Tercera Cumbre Sudamericana (2004).

de Naciones (2006), en la Primer Cumbre Energética Sudamericana (2007), en la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR (2008 y 2010), en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)⁴⁵, en las Cumbres de Integración y Desarrollo (2008 y 2009) de los Países de América Latina y el Caribe (CALC), en el Grupo de Río⁴⁶, en la Segunda Cumbre América del Sur-África (2009), en las Cumbres de los Países Sudamericanos y Países Árabes⁴⁷, en las Cumbres Iberoamericanas⁴⁸, en las Reuniones de los países miembro de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur⁴⁹ y en el Grupo de los 77 y China (2005, junio).

Como puede observarse, desde hace décadas la Argentina trabaja para obtener y mantener el apoyo de la comunidad internacional por esta causa. Pensando en términos de alternativas viables para un país de mediano porte, este tipo de recurso debe ineluctablemente formar parte de su estrategia, dado que es una de las formas en que se puede ejercer —según la fórmula de Carina Miller— “influencia sin poder”.

En los últimos años se tornó más complejo el escenario de la seguridad internacional que enmarca la disputa por Malvinas. Los recursos naturales cobraron mayor protagonismo en materia de seguridad global, y esta creciente importancia instala una nueva dimensión geoestratégica en el conflicto. De hecho, algunas de las acciones unilaterales ilegítimas encaradas por el Reino Unido —y denunciadas por la Argentina—, se gestaron en relación a la explotación de recursos naturales en la zona en disputa. Como indicáramos previamente, la denuncia y el rechazo de los actos unilaterales británicos (*balking*) constituye el segundo aspecto de la estrategia argentina de posguerra.

A modo de ejemplo, cabe recordar el otorgamiento de licencias por parte del Reino Unido a la empresa *Desire Petroleum* para la exploración petrolífera en el lecho marino que circunda a Malvinas. La adecuada y cate-

⁴⁵ Confrontar el párrafo 27 de la Declaración Conjunta emitida en la Reunión Extraordinaria del Presidente Argentino con los Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica, República Dominicana y Belice (San José de Costa Rica, 2000).

⁴⁶ El Grupo de Río ha emitido declaraciones de apoyo a los derechos legítimos de la Argentina por las islas desde 1993.

⁴⁷ Desde el año 2005, las declaraciones adoptadas en estas cumbres incluyen un párrafo sobre la cuestión Malvinas.

⁴⁸ Desde el año 2000, los Jefes de Estado y Gobierno de los países iberoamericanos, España y Portugal, emiten un comunicado especial sobre el tema.

⁴⁹ Declaración adoptada en la Reunión de Luanda (junio de 2007).

górica respuesta argentina consistió en protestar ante los foros internacionales pertinentes (ONU, OEA, etc.) y presentar reparos ante las empresas licenciatarias y en sus respectivos países de origen. Por otra parte, se adoptaron disposiciones normativas en el interior del Estado argentino (Decreto 256/2010) y se continuó —y se planea mejorar— el patrullaje y vigilancia de la zona en disputa (Montenegro 2010). Finalmente, se obtuvo el apoyo a la protesta argentina por parte de los países de la región mediante una Declaración y un Comunicado Especial sobre Exploración Hidrocarburífera en la Plataforma Continental (aprobado por los Jefes de Estado y Gobierno de América Latina y el Caribe, en el marco de la Cumbre de la Unidad celebrada en Cancún en febrero de 2010)⁵⁰.

Según se aprecia en el ejemplo, la Argentina respondió con todo el andamiaje de instrumentos políticos y diplomáticos disponibles, conforme a derecho. La exploración de hidrocarburos iniciada por el Reino Unido en la zona disputada contraría las resoluciones de la Asamblea General y del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas y constituye una flagrante violación al derecho internacional. Así fue denunciado, evidenciándose la ilegitimidad de la acción británica ante la comunidad internacional. Argentina, aun sin contar con los atributos de poder de los que dispone su contraparte, busca influenciar el juego y limitar los embates unilaterales del poder británico, utilizando las herramientas provistas por el derecho y las instituciones internacionales.

Por buen camino

La cuestión “Malvinas” está inexorablemente anudada al interés nacional argentino, en correspondencia con los principios de soberanía nacional e integridad territorial del Estado. Este interés nacional por la causa Malvinas está constitucionalmente expresado en la disposición transitoria primera de la Constitución Nacional⁵¹.

⁵⁰ En la declaración se reafirmó el respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa por Malvinas y en el comunicado se instó a las partes a abstenerse de introducir modificaciones unilaterales en la situación hasta tanto no se resuelva la disputa de soberanía.

⁵¹ Según reza la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional (de la reforma constitucional de 1994): “La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible

La Guerra de Malvinas constituyó una trágica excepción en la estrategia argentina para recuperar su soberanía sobre el archipiélago. Dicha estrategia ha estado signada por el respeto al derecho internacional, las instancias multilaterales y la importancia de resolver las controversias en forma pacífica, en concordancia con una reconocida y valiosa tradición regional (Anzelini y Castro 2011).

De hecho, desde el momento en que se originó la disputa y hasta el presente, la Argentina ha reivindicado permanentemente su justo reclamo, recurriendo a los canales y a las herramientas brindadas por el derecho internacional. En el plano bilateral, siempre se ha protestado por los actos británicos que contradijeron la soberanía argentina sobre las islas. En el plano multilateral, ha impulsado la adopción de resoluciones que obliguen a las partes a negociar y así resolver pacíficamente la controversia. Asimismo, ha buscado —y mayormente obtenido— el apoyo a su posición por parte de la comunidad internacional. Todos estos métodos responden a una estrategia concordante con las normas del derecho internacional vigente.

El Reino Unido ha sido y sigue siendo un país poderoso, el principal aliado internacional de la superpotencia norteamericana, una potencia económica y militar de la Unión Europea y de la OTAN, y miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En este escenario, en el que no caben dudas acerca de quién hace las veces de David y quién de Goliat, nos preguntamos: ¿cuáles son las opciones estratégicas a disposición de la Argentina?

Indudablemente, la posibilidad de restringir el poderío británico exige que la Argentina despliegue influencias en el plano multilateral e institucionalice sus reclamos con perseverancia y firmeza, en la línea en que lo viene haciendo hasta la actualidad. Debe argumentar siempre con apego al derecho internacional y aprovechando los ámbitos de debate y decisión procurados por las instituciones internacionales. En este sentido, y sin caer en análisis ingenuos, la profunda asimetría de poder que caracteriza a las partes en disputa impone a la Argentina el curso de acción aquí sugerido,

soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino”.

con la finalidad de intentar limitar el poder comparativamente superior del Reino Unido. La implementación de esta estrategia no conlleva —necesariamente— la obtención de los resultados deseados, porque la mentada asimetría no deja de ser un factor estructural en la puja. No obstante, esta opción estratégica ofrece a la Argentina la única posibilidad real de restringir poder y, quizás, lograr en el futuro un escenario cualitativamente diferente que le permita cumplir con el objetivo planteado.

La Argentina debe continuar en su empeño por generar apoyos que permitan reducir la discrecionalidad británica, y que favorezcan las condiciones propicias para que el Reino Unido se avenga a cumplir con las resoluciones de la Asamblea General y del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, prestándose a la negociación bilateral que ha venido evadiendo recurrentemente. Asimismo, la Argentina debe demostrar siempre su predisposición a negociar la salida pacífica del conflicto. A estos fines, el respaldo internacional en general y el apoyo de los países de la región —especialmente significativo es el de Brasil como potencia ascendente— constituyen piezas esenciales de la estrategia argentina, que el país debe continuar impulsando sin dilaciones.

Del mismo modo, la Argentina debe denunciar —como lo ha venido haciendo— todas las acciones unilaterales emprendidas por el Reino Unido, de modo de poner en evidencia la ilegitimidad de las mismas y la violación que dichos actos implican para el derecho internacional.

Por otra parte, debe desalentarse cualquier opción que implique el recurso a la fuerza como medio para recuperar la soberanía sobre las islas. Existen siempre presiones en los ámbitos domésticos —por más escondidas que estén dichas aspiraciones en determinados círculos anacrónicos— que buscan este tipo de salida. Sin embargo, semejante desenlace debe ser descartado de plano, tanto por cuestiones de índole puramente militar vinculadas a la ya mencionada asimetría de poder, como por razones que aluden al respeto a las normas internacionales, a la resolución pacífica de controversias, a la prohibición al uso de la fuerza y a los compromisos regionales que el país ha asumido como parte de una “zona de paz”.

En este conflicto, el poder que la Argentina busca limitar no es directamente el del hegemon hemisférico, sino el de una potencia extrarregional estrechamente aliada a Washington. Este dato tiene relevancia estratégica, toda vez que —más allá de las citadas lealtades— no existe una confrontación directa con los intereses nacionales de Estados Unidos. Sin embargo, la

asimetría de *capabilities* entre la Argentina y el Reino Unido, la vigencia de la alianza transatlántica, y el hecho de tratarse de una cuestión de importancia para la potencia inglesa acotan las posibilidades de restricción de poder por parte de la Argentina.

La estrategia que se ha venido empleando, cuyo mantenimiento y profundización hemos recomendado, incluye una suerte de combinación de las tres estrategias enunciadas por Stephen Walt. En primer lugar, la Argentina debe continuar reclamando sus legítimos derechos soberanos sobre el archipiélago y debe oponerse firmemente a todos los actos británicos que vulneren esos derechos (*balking*). En este caso, acomodarse a la propuesta del poderoso sería ir en detrimento del propio interés nacional. En segundo lugar, debe continuar en su esfuerzo por inducir a la potencia inglesa a cumplir con las normas y reglas existentes (*binding*), construyendo consensos y alianzas al interior de los organismos internacionales (*soft balancing*).

Como sabemos, es posible que el Reino Unido, miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, no someta sus principales intereses de seguridad a los entramados institucionales. No obstante, persiste el objetivo de mínima, es decir, erosionar cualquier pretensión de legitimidad que pueda tener la potencia en la disputa. Sin que esto lleve necesariamente al éxito inmediato, el debilitamiento de la legitimidad puede generar escenarios más favorables para las pretensiones argentinas con vistas al futuro.

En definitiva, a pesar de la indiscutida asimetría de poder, la Argentina ha demostrado tesón y perspicacia al momento de utilizar los entramados institucionales, haciendo valer en su “relacionamiento estratégico” con la arquitectura de seguridad internacional un innegable bagaje en materia de paz interestatal.

V. 2. Proliferación nuclear

La cuestión nuclear impacta en distintos aspectos de la vida de un país, con influencia clara en las políticas energética, económica, militar, científico-tecnológica y en sus relaciones diplomáticas (Tokatlian 2010). En particular, las armas nucleares resultan un factor de máxima importancia en el plano de las relaciones internacionales. Entre otras cuestiones, constituyen un elemento relevante al momento de analizar los atributos de poder de un Estado y, por lo

tanto, tienen un efecto directo en el posicionamiento de las unidades políticas en el tablero mundial. Por todo ello, se erigen como una preocupación ineludible al momento de pensar políticas públicas vinculadas a las cuestiones militares, de defensa nacional y de seguridad internacional.

En materia de proliferación nuclear existen, a nivel internacional, una serie de regímenes e instituciones fundamentales: la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), el Tratado de No Proliferación (TNP)⁵² y el Tratado sobre la Prohibición de Ensayos Nucleares (CTBT). En el plano regional, desde 1969 se encuentra vigente el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tlatelolco). Dicho instrumento contribuyó a que la región fuese considerada una zona libre de amenaza nuclear⁵³, situación que se reafirmó en 2003 cuando los países que la integran ratificaron su adhesión. En particular, la subregión de América del Sur se ha consagrado como una “zona libre de armas nucleares, químicas y biológicas”⁵⁴. Más recientemente, en septiembre de 1991, los cancilleres de Argentina, Brasil y Chile suscribieron el “Compromiso de Mendoza” o

⁵² En el momento de su creación, el Tratado de No Proliferación (TNP) comprometió a los países nucleares de ese momento a dismantelar sus arsenales y no aumentar sus equipos o desarrollar nuevas tecnologías nucleares con fines militares. Por su parte, los países no nuclearizados que también se plegaron al régimen renunciaron a desarrollar o adquirir este tipo de armamento. Cada cinco años, el tratado es examinado a través de un mecanismo de conferencias de revisión, en las que se busca evaluar la adopción de las disposiciones del tratado y diagramar recomendaciones para su fortalecimiento. Se suele debatir sobre si los estados poseedores de armas nucleares han cumplido satisfactoriamente con los requisitos del artículo VI (desarme nuclear), los ensayos nucleares, la calidad de las armas, las garantías de seguridad a los estados no poseedores por parte de aquellos que poseen y la cooperación para el uso pacífico de la energía.

⁵³ Cabe aclarar que América Latina y el Caribe no es la única región del mundo considerada “zona libre de armas nucleares”. En igual condición se encuentran África, el Sudeste Asiático y el Pacífico Sur.

⁵⁴ En la Declaración de Ushuaia de 1999 se sostuvo que el Mercosur, Bolivia y Chile conformaban una “zona de paz y libre de armas de destrucción en masa”. Estos países se comprometieron a profundizar esfuerzos para mejorar los mecanismos e instrumentos de no proliferación de armamento nuclear y otros de destrucción en masa. En el Consenso de Guayaquil (2002) se prohibió en la región el “emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco y demás convenciones internacionales” (OAS 2002). También se sugiere consultar Sain (2003: 256-257).

“Declaración conjunta sobre la prohibición completa de las armas químicas y biológicas”.

Desde los años 60, la Argentina ha desarrollado investigación científica y tecnológica vinculada a la energía nuclear. Inicialmente el país no adhirió al régimen de no proliferación —por considerarlo discriminatorio— pero en la década de 1990 modificó esa postura, en gran medida como consecuencia de la posición coordinada con Brasil. Por razones de competencia geopolítica, Brasil y Argentina vieron seriamente afectadas sus relaciones bilaterales durante muchos años. La competencia se trasladó, incluso, a las políticas nucleares de ambos países. Recién en las décadas de 1980 y 1990 se produjo un giro en las relaciones bilaterales y el acercamiento entre ambos países habilitó entendimientos de cooperación nuclear.⁵⁵ De este modo, los avances alcanzados permitieron desactivar la confrontación estratégica que venían protagonizando desde los años 60 (Sain 2003).

En virtud de este giro en las relaciones bilaterales se arribó, entre otras cosas, a una serie de acuerdos que establecieron controles mutuos e internacionales en materia nuclear, y que comprometieron a ambos países en el uso de la energía nuclear con fines pacíficos. Entre este conjunto de iniciativas, cabe mencionar las siguientes: la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985; la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas Nucleares de 1990; y el Acuerdo de Salvaguardas entre el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y los gobiernos de Brasil y Argentina de 1991. Asimismo, y como corolario de este proceso, ambos estados firmaron el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP)⁵⁶.

⁵⁵ La firma del Tratado de Corpus-Itaipú constituyó el primer signo de distensión en el vínculo argentino-brasileño (1979). Un año después, los gobiernos de facto de ambos países firmaron un acuerdo de desarrollo y uso pacífico de la energía nuclear, un Convenio de cooperación entre sus respectivas Comisiones Nucleares y un Protocolo de cooperación industrial en la materia. No obstante, los acercamientos más contundentes tuvieron lugar con la restauración de la democracia. En 1985, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney iniciaron un proceso de profundización de la cooperación bilateral con miras a una mayor integración de ambos países en la materia. Si bien estos acercamientos tuvieron principalmente un cariz económico, también se emprendieron acciones de cooperación en materia estratégico-militar, particularmente en relación al tema nuclear. Para ahondar en esta cuestión se puede consultar: Argüello (2009).

⁵⁶ Argentina incorporó ambos instrumentos mediante la sanción de las leyes 24.272 y 24.448, respectivamente.

La adhesión de ambos países a los citados regímenes coadyuvó sensiblemente a que América Latina fuera calificada como la más extensa región del mundo comprometida con el principio de no proliferación (Escudé 2008).

A través del proceso descrito, Argentina y Brasil hicieron transparentes sus programas nucleares y establecieron un mecanismo de garantías mutuo, complementado por el mecanismo de salvaguardia que ambos acordaron con la OIEA y por la ratificación del Tratado de Tlatelolco. Este conjunto de medidas fomentó la confianza entre ambos países y contribuyó a consolidar la paz regional.

Cabe aclarar que los avances nucleares de la Argentina siempre estuvieron encaminados exclusivamente al uso pacífico de la energía. Sin embargo, esta circunstancia recién pudo ser constatada por la comunidad internacional luego de llevarse a cabo las inspecciones realizadas por la OIEA, una vez que la Argentina adhirió al régimen internacional de no proliferación nuclear. Hasta entonces, la Argentina había permanecido cerrada al escrutinio internacional de sus desarrollos en esta materia.

En la actualidad, Argentina participa del régimen internacional en materia nuclear y ha venido desalentando la proliferación nuclear con fines militares; y promocionando el desarme efectivo de países que cuentan con armamento nuclear. En forma simultánea, el país ha estimulado activamente la utilización pacífica de esta energía y, en esta dirección, ha suscripto numerosos acuerdos de cooperación bilateral.

A principios de 2010 se llevaron a cabo dos encuentros de gran trascendencia en materia de proliferación. Por un lado, la Conferencia de Seguridad Nuclear convocada por los Estados Unidos (abril de 2010)⁵⁷ y la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (mayo de 2010). Este tipo de foros ofrece un escenario multilateral propicio para abordar estrategias y posicionamientos que favorezcan la consecución del interés nacional en materia de proliferación nuclear.

En este contexto, cabe preguntarse por el tipo de recomendaciones que debería encaminar la Argentina en la materia, especialmente en lo que

⁵⁷ En esta conferencia se arribó a tres grandes líneas de acuerdo: 1) compromisos para reducir los stocks de uranio y plutonio de alto grado (lo que afecta directamente a Rusia y Estados Unidos); 2) ofrecimiento de Turquía y Brasil como mediadores en la situación con Irán; y 3) alcanzar en los próximos cuatro años el control total del material nuclear por parte de cada país y a escala internacional por parte de la OIEA.

hace a las opciones de “relacionamiento estratégico” con los distintos esquemas vigentes en materia de seguridad internacional.

Comencemos por el plano internacional. En primer lugar, se observa una tendencia mundial de deslegitimación en relación al régimen de no proliferación, vinculada, en parte, a ciertos rasgos discriminatorios contenidos en su letra original; y, más específicamente, a la falta de efectividad de los compromisos asumidos. Por un lado, los poseedores de armas nucleares han realizado magros esfuerzos para reducir sus arsenales y, por el otro, algunos países no poseedores —que no habían firmado el TNP— terminaron desarrollando armas nucleares (tales los casos de Israel, India, Pakistán y Corea del Norte⁵⁸). En este contexto, la modernización de arsenales nucleares también puede constituir una infracción a los compromisos de no proliferación, toda vez que para cumplir con el artículo VI del Tratado de No Proliferación no alcanza con realizar reducciones cuantitativas de los arsenales, sino que éstos deben ser reducidos cualitativamente y en lo que hace a su operatividad.

Estos comportamientos contribuyen negativamente a la efectividad que pueden tener los esfuerzos para impedir la proliferación de armamento nuclear. Resulta fundamental entender que esta deslegitimación favorece posturas individualistas y que contribuye a que, en el interior de los estados, se fortalezcan las voces que reclaman el desarrollo de armas nucleares para ganar autonomía y peso en el tablero mundial.

Ante este panorama, la Argentina debe promover el mejoramiento de la eficacia del régimen de no proliferación. Con ese fin, debe buscar la incorporación de nuevos países y debe participar de la concreción de nuevos compromisos en materia de no proliferación. Estas acciones deben ser interpretadas como una estrategia de *binding*, destinada a generar compromisos internacionales en materia de no proliferación, e inducir y bregar por su cumplimiento. Aun cuando no se obtenga el objetivo de máxima (que en estos casos consiste en la eliminación de las armas nucleares⁵⁹), los esfuerzos deben estar dirigidos a deslegitimar el accionar de *free riders* e infractores, y no a que sus constantes violaciones al régimen terminen por deslegitimar los compromisos instituidos.

⁵⁸ Corresponde aclarar que Israel nunca admitió oficialmente poseer este tipo de armas y que Corea del Norte suscribió el TNP, pero en 1993 anunció su retiro del régimen.

⁵⁹ En relación a este objetivo de máxima, y aun cuando resulta algo completamente alejado de las probabilidades actuales, cabe mencionar que, en la Conferencia de Revisión del TNP de 2000, se acordó que los estados poseedores debían lograr la completa eliminación de sus arsenales hasta llegar al desarmen nuclear.

Desde esta perspectiva, la Argentina debe apoyar todas las iniciativas que planteen medidas para contrarrestar las violaciones al régimen de no proliferación. De hecho, para mejorar la articulación de las medidas se propusieron mecanismos que refuercen el régimen de salvaguardias, con vistas a proveer instrumentos para que la OIEA pueda desarrollar con mayor eficiencia su tarea de control. Nuestro país debe apoyar consistentemente este tipo de iniciativas.

En este mismo orden de ideas, la Argentina debería impulsar propuestas tendientes a poner fin a los programas de armamento nuclear; y promover la adhesión y el cumplimiento del Tratado sobre la Prohibición de Ensayos Nucleares. Por un lado, la renuncia argentina a desarrollar armas nucleares contribuye a la paz y seguridad regional e internacional. Por el otro, Argentina lidera el campo de la energía nuclear para usos pacíficos, comerciales y de investigación. En consecuencia, las acciones que emprenda la Argentina deben garantizar la posibilidad de desarrollar este tipo de capacidades tecnológicas con fines pacíficos.

Todos los estados tienen un derecho legítimo a desarrollar y beneficiarse del uso pacífico de la energía nuclear, conforme su interés nacional, siempre que respeten las obligaciones que impone el derecho internacional, las normas sobre no proliferación y la necesidad de eliminar las amenazas a la paz y seguridad internacionales. Argentina no debe aceptar las iniciativas tendientes a limitar —más allá de los compromisos contenidos en el TNP— el derecho de los estados a desarrollar el ciclo de combustible nuclear y, en concordancia, debe defender los esfuerzos de inversión e investigación que viene realizando en este campo (Merke 2010).

La postura adoptada por la Argentina en materia nuclear define un sistema de alianzas y un esquema de amenazas en el escenario internacional. Esto no puede ser omitido en un análisis de este tenor. En virtud del aumento de energía nuclear sin proliferación de armas, nuestro país debería desandar todos los caminos para encontrar aliados fuera de la región, tales los casos de Japón y Sudáfrica.

Corresponde ahora continuar el análisis por el plano regional. En primer lugar, y teniendo en cuenta lo delicado de la cuestión y los compromisos asumidos en esta parte del mundo, Argentina debe evitar que los desarrollos en materia de tecnología y energía nuclear activen dinámicas de competencia entre vecinos. Con este norte, los desarrollos en materia nuclear deben ser realizados con los mayores niveles de transparencia. En este senti-

do, la Argentina debe impulsar todo tipo de iniciativas que tiendan a fortalecer la confianza regional y disminuir la percepción de amenaza entre los países sudamericanos.

En segundo lugar, y en línea con lo expuesto en el párrafo anterior, los desarrollos nucleares deben ser utilizados para fomentar y fortalecer la integración de la región. De hecho, los acuerdos bilaterales existentes —y otros a los que se podría arribar— permiten plantear cadenas productivas vinculadas con el desarrollo nuclear, que profundicen la integración regional en ciertas industrias. Particularmente, la Argentina debería profundizar los compromisos y proyectos comunes con Brasil en la materia.

En tercer lugar, nuestro país debe realizar acciones en el ámbito regional que contrarresten la tendencia a la deslegitimación que exhibe el TNP. En este sentido, el país puede asumir un rol clave para abordar la cuestión de las relaciones entre Venezuela e Irán o entre Chile e Inglaterra; y hasta podría moderar la postura brasileña, reacia a establecer sanciones a Irán.

En suma, el dato clave es que Argentina es percibida como “parte de la solución y no del problema” (Merke 2010). Se trata de un país que no prolifera, que no tiene programas nucleares escondidos, que no restringe las inspecciones de la OIEA, que apoya las presiones a Irán y que no se relaciona con grupos terroristas ni sus instalaciones corren riesgo de caer en manos de estos actores. Todos estos rasgos le confieren autoridad en la materia para jugar un rol importante en el campo de la energía nuclear, ya sea impulsando su desarrollo y uso pacífico, o desplegando una estrategia de *binding* para combatir la proliferación de armamento nuclear.

V. 3. Consejo de Defensa Suramericano

El Tratado de Brasilia (2008) creó la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), con el propósito de profundizar la integración política y la cooperación regional en distintas materias (Anzelini y Castro 2011). En el marco de este esfuerzo regional, se ha creado el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), una herramienta institucional para favorecer el diálogo y la cooperación política en temas de seguridad internacional y defensa entre los países de la unión. Este mecanismo aporta una dimensión estratégica al proyecto de integración regional encarado por UNASUR (DerGhougassian 2009), que busca fomentar intercambios en materia de

defensa, operaciones de paz, ejercicios militares, medidas de construcción de confianza mutua y ayuda coordinada en zonas de desastres naturales, entre otras metas.

Para la Argentina, la profundización a nivel regional de la cooperación en materia militar y de defensa; y la creación de un sistema de defensa subregional que mejore la cooperación militar y la confianza mutua —con el fin último de garantizar la paz— constituyen verdaderas políticas de Estado (Directiva de Política de Defensa Nacional 2009). En este marco, el CDS representa una valiosa herramienta institucional para viabilizar este tipo de objetivos de Estado, intrínsecamente ligados al interés nacional.

Sin perjuicio de ello, el CDS ha sido impulsado por Brasil, potencia en crecimiento que busca que su peso regional sea reconocido cada vez más a nivel global. Sin dudas, este emprendimiento —ligado a sensibles cuestiones militares y de defensa— ha generado preocupaciones y resistencias en aquellos actores que miran con recelo el ascenso global brasileño. Esta desconfianza busca traducirse en esfuerzos de contrabalanceo que intentan debilitar la proyección del flamante Consejo. Algunos autores han señalado, incluso, que este organismo podría fortalecer el sistema sudamericano en detrimento del sistema hemisférico (Gratius 2008).

Por el contrario, nuestra visión es que el CDS no debería preocupar tanto a ciertos analistas, pues en rigor de verdad se trata de una creación institucional de enorme valor con vistas a la paz regional y que, por otra parte, no implicará necesariamente que el sistema hemisférico vaya a sufrir menoscabos en su gravitación actual. Por lo pronto, se trata de dos sistemas superpuestos, no enteramente concordantes, pero estructurados de modo tal que podrán funcionar en simultáneo. Además, y en tren de profundizar el análisis de causas y consecuencias, cabe preguntarnos si corresponde atribuir al flamante Consejo las ya conocidas debilidades del sistema hemisférico. Por el contrario, nuestra percepción es que dichas flaquezas preceden a la creación del CDS. Intuimos, incluso, que fueron las que favorecieron que los países de América del Sur se aventuraran en la creación del CDS.

Sea como fuere, resulta innegable que el Consejo busca fortalecer a Sudamérica en lo que hace a su competencia específica, es decir, en materia de defensa. Más aún, a través de este instrumento se pretende, entre otros objetivos, construir una identidad sudamericana en materia de defensa. Así lo expresan la Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa

Suramericano en la UNASUR (2008)⁶⁰ y la Declaración de Santiago de Chile (2009)⁶¹.

Esta instancia constituye, antes que nada, un esfuerzo regional para integrar aspectos de índole estratégico-militar entre estados vecinos. Si bien es innegable que existen significativas diferencias de poder armado entre los miembros del Consejo, también es cierto que todos “conviven” en una región afectada por la influencia de una potencia hegemónica. Es decir, en mayor o menor medida, todos estos estados ven limitada su autonomía por la proyección de poder que despliega Estados Unidos en el Hemisferio.

Desde esta perspectiva, el CDS podría constituirse como un medio que le permita a los estados sudamericanos desplegar una estrategia de *soft balancing*, con el fin de sumar consensos y limitar —en ciertos aspectos— la influencia estadounidense, sin con ello pretender modificaciones estructurales en la distribución global de poder. Es decir, estaríamos ante un instrumento que podría permitir generar espacios de relativa autonomía, allí donde hasta bien entrados los años 90 primaba un indisimulado alineamiento con la configuración imperial.

En este contexto, no cabría descartar de plano que esta unión y actuación concertada de los países de la región en materia de defensa pudiera disparar preocupaciones —y, en última instancia, hasta reacciones de contrabalanceo— por parte del hegemón hemisférico. Máxime cuando, como ya señaláramos, Washington parecería estar confrontando las aspiraciones de liderazgo regional de Brasil. No obstante, la prioridad que otros asuntos estratégicos tienen en la agenda estadounidense (Medio Oriente, Asia Central, etc.), nos lleva a plantear este asunto de un modo todavía incipiente, pues no creemos que vaya a haber puntos de inflexión en las relaciones interamericanas en el cortísimo plazo.

Así las cosas, el juego que se le plantea en las condiciones actuales al CDS, en su relación con la potencia hegemónica, puede oscilar entre la oposición y la colaboración. Allí donde converjan los intereses norteamericanos con aquellos propios de la región, el Consejo probablemente pueda

⁶⁰ Decisión adoptada en la Reunión Extraordinaria de UNASUR en Costa de Saúípe, Bahía, el 16/12/2008.

⁶¹ De hecho, la voluntad de construir una identidad suramericana ya surgía de la letra del Tratado de Brasilia, que crea a la UNASUR (23/05/2008). Para conocer el alcance de la noción de identidad estratégica regional suramericana, recomendamos consultar Tibiletti (2009).

actuar como un articulador eficiente para la consecución de los objetivos compartidos por todos. Es más, hasta podría ser una herramienta que resuelva regionalmente ciertas problemáticas evitando que la potencia hemisférica tenga que intervenir.

Ahora bien, la cuestión se torna delicada allí donde los intereses no confluyen. Dada su entidad, el CDS puede llegar a articular estrategias de *soft balancing*, pero ello dependerá sustancialmente de la índole del asunto. La región puede intentar restringir al poder hegemónico norteamericano, pero encontrará límites a sus aspiraciones ante aquellos temas vitales para la seguridad de Washington. Allí, toda posibilidad de oposición se verá severamente acotada.

Quizás, el CDS pueda ser interpretado como expresión de una estrategia de “contención acotada” (Russell y Tokatlian 2010: 140-141). Este tipo de enfoque implica la creación progresiva de espacios e instrumentos regionales de acción propios que reduzcan, excluyan o prevengan la influencia o injerencia de Estados Unidos en una determinada área geográfica de la región, al tiempo que favorezcan la capacidad colectiva de interacción con Washington. Este tipo de maniobra permite incrementar poder y autonomía de decisión sin confrontar o rivalizar con Estados Unidos y hasta puede —en ciertos casos— llegar a resultar funcional a los intereses de seguridad de Washington en esa área.

En suma, y siguiendo las consideraciones vertidas en los párrafos que anteceden, entendemos que el Consejo de Defensa Suramericano constituye un avance para la región y conlleva una serie de potencialidades cuyo desarrollo y concreción presenciaremos en un futuro no tan lejano.

Desde una perspectiva nacional, el CDS puede convertirse en un catalizador de políticas en materia de defensa, que hacen al interés nacional y que exigen la actuación coordinada y en cooperación por parte de los países de la región. En el plano regional, este instrumento tiene la potencialidad de profundizar el proceso de integración que se encuentra en curso, abordando materias de suma sensibilidad para los intereses nacionales de sus miembros.

Ahora bien, en el plano internacional surge el interrogante sobre el posicionamiento que el CDS tendrá en su vinculación con la potencia hegemónica. Al respecto, entendemos que el Consejo enfrenta un desafío significativo. Sus acciones destinadas a restringir poder no deben convertirlo en un objetivo a desarticular o bloquear por parte de la potencia norteamericana. Pero también debe evitar convertirse en un instrumento funcional al

poder hegemónico y perder así valor como instancia para construir espacios de autonomía regional. Por ello, entendemos que la actuación del Consejo deberá oscilar entre la colaboración y la resistencia, acompañando al hegemon en aquellas cuestiones no negociables para el actor imperial en las que haya coincidencias funcionales con los intereses sudamericanos, aunque siempre sin perder de vista el objetivo principal de profundizar los espacios autónomos de la región.

VI. Reflexiones finales

El presente artículo ha sido encarado a partir de la convicción de que, pese a las problemáticas y heterogeneidad que surcan a América Latina, la región cuenta con un notable acervo de aportes a la paz y a la seguridad internacional que no puede ser desatendido en términos estratégicos. Su récord histórico en materia de baja conflictividad interestatal y altos niveles de cooperación constituye un activo que un Estado mediano como la Argentina debería capitalizar, en tanto insumo para delinear su relacionamiento estratégico con la arquitectura de seguridad internacional.

A lo largo del ensayo nos hemos propuesto una serie de objetivos. En primer lugar, hemos intentado presentar una semblanza del orden político internacional, con énfasis en el tablero estratégico de las Américas. Luego, hemos revisado un conjunto de aportes de la literatura reciente en materia de estrategias de restricción de poder, con el acento puesto en el accionar de los estados medianos a través de las instituciones de seguridad internacional. Posteriormente, hemos analizado y recuperado con fines instrumentales el concepto de “autonomía heterodoxa” planteado por Juan Carlos Puig en la década del 70, dado que lo concebimos como una plataforma conceptual propicia para el despliegue de estrategias en materia de relacionamiento con la arquitectura de seguridad internacional. En cuarto término, hemos revisado, a la luz de estos desarrollos conceptuales, una serie de temáticas de alto contenido estratégico para nuestro país: nos referimos a la agenda en torno de “Malvinas”, “Proliferación nuclear” y “Consejo de Defensa Suramericano”.

En breve, estas reflexiones se inscriben en el marco de la siguiente certidumbre: el “relacionamiento estratégico” de la región —y en particular de la Argentina— con la arquitectura de seguridad mundial debe partir de la concepción de la defensa y la seguridad internacional como áreas vitales

para los intereses de la Nación. En este sentido, la posibilidad de avanzar en los caminos sugeridos a lo largo de este ensayo depende, fundamentalmente, de una serie de cuestiones sobre las cuales se ha avanzado mucho en los últimos años.

Profundizar ese derrotero implica que Sudamérica logre: a) avanzar progresivamente en la generación de confianza, transparencia y empatía entre los vecinos de la región; b) desarrollar prácticas de verificación en materia militar; c) coordinar políticas en asuntos de defensa a través del despliegue de acciones conjuntas; d) avanzar en la integración productiva para la defensa; y e) sentar lineamientos orientados a la generación de un pensamiento estratégico compartido. Desde luego, se trata de temáticas que ameritan — cada una de ellas— un *paper* específico y que, por ende, exceden los objetivos mínimos que nos hemos trazado en este trabajo.

Bibliografía

- Amouzegar, Mahyar et. al (2006)** *Evaluation of Options for Overseas Combat Support Basing*, Santa Monica, Rand Corporation.
- Anzelini, Luciano (2006)** *Restricción del poder en Sudamérica*, ponencia presentada al 8° Congreso Chileno de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, 15 al 17 de noviembre.
- Anzelini, Luciano (2007)** *Estados Unidos e Imperio: una revisión del debate y sus implicancias para América Latina*, tesis de maestría, Maestría en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.
- Anzelini, Luciano y Soledad Castro (2011)** “América del Sur como ‘sociedad internacional’: sus aportes a la arquitectura de seguridad regional”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 13/14, Buenos Aires, Eudeba.
- Argüello, Irma (2009)** “Análisis de Proliferación: Cooperación Nuclear entre Brasil y Argentina”, en *Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*, N° 4, Buenos Aires, Ministerio de Defensa de la Nación.
- Bethell, Leslie e Ian Roxborough (1992)** “The Postwar Conjuncture in Latin America: Democracy, Labor and the Left”, en Leslie Bethell e Ian Roxborough (eds.) *Latin America between the Second World War and the Cold War 1944-1948*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bull, Hedley (1977)** *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press.

- Cooper, Robert (2003)** *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, Londres, Atlantic Books.
- Cox, Robert (2004)** “Beyond Empire and Terror: Critical Reflections on the Political Economy of World Order”, en *New Political Economy*, Vol. 9, N° 3.
- DerGhougassian, Khatchik (2009)** “Construyendo el Consejo de Defensa Suramericano”, en *Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*, N° 4, Buenos Aires, Ministerio de Defensa de la Nación.
- Doyle, Michael (1986)** *Empires*, Ithaca, Cornell University Press.
- Escudé, Carlos (2008)** “La Argentina, Brasil y la paz nuclear”, en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 12 de marzo.
- Gilpin, Robert (1981)** *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gratius, Susanne (2008)** *¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano*, Documentos de FRIDE.
- Handel, Michael (1990)** *Weak States in the International System*, Portland, Frank Class.
- Hoffman, Stanley y Frederic Bozo (2004)** *Gulliver Unbound: America's Imperial Temptation and the War in Iraq*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Holbraad, Carsten (1984)** *Middle Powers in International Politics*, Londres, Macmillan Press.
- Huntington, Samuel (1999)** “The Lonely Superpower”, en *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 2, marzo-abril.
- Ikenberry, G. John (2001)** *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Kacowicz, Arie (1996)** “La larga paz sudamericana: 1883-1995”, *Serie de documentos e informes de investigación*, Buenos Aires, FLACSO Argentina.
- Katz, Friedrich (2004)** “La Guerra Fría en América Latina” en Diana Spenser, *Especios de la Guerra fría: México, América Central y el Caribe*, México D.F., CIESAS.
- Keohane, Robert (1969)** “Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics”, en *International Organization*, N° 23, primavera.
- Krasner, Stephen (1999)** *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press.
- Kupchan, Charles (1998)** “After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration and the Sources of a Stable Multipolarity”, en *International Security*, N° 23.
- Merke, Federico (2010)** “La Argentina y el Orden Nuclear Internacional”, en *El Estadista*, N° 3, abril.
- Miller, Carina (2000)** *Influencia sin poder: El desafío argentino ante los foros multilaterales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

- Montenegro, Germán (2010) “Malvinas en el nuevo escenario geoestratégico”, en *Diario El Argentino*, 25 de febrero.
- Nye, Joseph (2004) *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Public Affairs.
- Puig, Juan Carlos (1980) *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas, Universidad Simón Bolívar.
- Rojas Aravena, Francisco (1999) “El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado”, en Francisco Rojas Aravena et al., *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*, Caracas, Flacso-Chile / Nueva Sociedad.
- Russell, Roberto (2008) “La relación Argentina-Estados Unidos”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, N° 4.
- Russell, Roberto y Fabián Calle (2009) “La ‘periferia turbulenta’ como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina”, en Monica Hirst (comp.) *Crisis del Estado e Intervención Internacional*, Buenos Aires, Edhasa.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2005) “Argentina-Estados Unidos: opciones estratégicas”, en *La Nación*, Buenos Aires, 14 de septiembre.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2010) *Autonomía y neutralidad en la globalización: Una readaptación contemporánea*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Sain, Marcelo Fabián (2003) *La Argentina frente a la seguridad hemisférica*, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva”, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 23 al 27 de septiembre.
- Soares de Lima, Maria Regina (2009) “La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 9, N° 2.
- Strange, Susan (1988) *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*, Nueva York, Basil Blackwell.
- Sweig, Julia (2006) *Friendly Fire: Losing Friends and Making Enemies in the Anti-American Century*, Nueva York, Public Affairs.
- Tibiletti, Luis (2009) “La construcción de la identidad estratégica regional”, *Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*, N° 4, Buenos Aires, Ministerio de Defensa de la Nación.
- Tokatlian, Juan Gabriel et al. (2004) *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Norma.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2010) “La Argentina y la cuestión nuclear”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 28 de enero.
- Walt, Stephen (1987) *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press.
- Walt, Stephen (2005) *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, Nueva York, W.W. Norton.

Waltz, Kenneth (1988) *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Waltz, Kenneth (1994) “El nuevo orden mundial”, en *América Latina/Internacional*, Vol. 1, N° 2, otoño-invierno.

Documentos

Cumbre de la Unidad (2010, febrero) Comunicado Especial sobre Explotación Hidrocarburífera en la Plataforma Continental, aprobado por los Jefes de Estado y Gobierno de América Latina y el Caribe. Cancún, México.

Cumbre América del Sur-África (2009, septiembre) Declaración emitida en la Segunda Cumbre América del Sur-África. Isla Margarita, Venezuela.

Cumbre sobre Integración y Desarrollo (2008, diciembre) Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno de los Países de América Latina y el Caribe. Brasilia, Brasil

Cumbre sobre Integración y Desarrollo (2009, noviembre) Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno de los Países de América Latina y el Caribe. Montego Bay.

Cumbre Energética Sudamericana (2007, abril 17) Declaración Presidencial sobre las Islas Malvinas adoptada por los doce países asistentes a la I Cumbre Energética Sudamericana. Isla Margarita, Venezuela.

Declaración Conjunta de Argentina, Brasil y Chile, sobre la Prohibición completa de las armas químicas y biológicas o Compromiso de Mendoza (1991, septiembre 5). Mendoza, Argentina.

Declaración Conjunta emitida en la Reunión Extraordinaria del Presidente Argentino con los Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica, República Dominicana y Belice (2000, diciembre 4) San José de Costa Rica, Costa Rica.

Comunidad Sudamericana de Naciones (2006, diciembre 9) Declaración de los Presidentes en la II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Cochabamba, Bolivia.

Constitución Nacional (1994) Disposición Transitoria Primera. Buenos Aires, Argentina.

Cumbre Sudamericana (2000) Declaración sobre Malvinas adoptada en la Primera Cumbre Sudamericana. Brasilia, Brasil.

Decreto Nro 1714 (2009, noviembre 10) Directiva de Política de Defensa Nacional. República Argentina.

Grupo 77 y China (2005, junio) Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno del Grupo de los 77 y China. Doha, Qatar.

Human Rights Watch (2003) Informe Anual. Disponible en www.hrw.org

- Ley Nacional N° 24.272 (1993) Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina y el Caribe. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley Nacional N° 24.448 (1995) Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Mercosur (1999) Declaración de Ushuaia del Mercosur, Bolivia y Chile. Ushuaia, Argentina.
- Mercosur (1999, junio 15) Declaración de “Asunción” del Mercosur, Bolivia y Chile. Asunción, Paraguay.
- Mercosur (1996, junio 25) Declaración del Potrero de Funes. San Luis, Argentina.
- Naciones Unidas (2010, junio 24) Resolución del Comité de Descolonización sobre la cuestión Malvinas.
- Naciones Unidas (2005, abril 5) Informe del Secretario General de Naciones Unidas. Disponible en www.un.org
- Naciones Unidas (1988) Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 43/25. Disponible en www.un.org.
- Naciones Unidas (1987) Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 42/19. Disponible en www.un.org. Naciones Unidas (1986) Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 41/40. Disponible en www.un.org.
- Naciones Unidas (1985) Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 40/21. Disponible en www.un.org.
- Naciones Unidas (1984) Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 39/6. Disponible en www.un.org.
- Naciones Unidas (1983) Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 38/12. Disponible en www.un.org.
- Naciones Unidas (1982) Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 37/9. Disponible en www.un.org.
- Naciones Unidas (1976, diciembre 1) Resolución 31/49 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland).
- Naciones Unidas (1973) Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 3160 XXVIII. Disponible en www.un.org
- Naciones Unidas (1960, diciembre 14) Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en www.un.org
- Ministerio de Defensa (2006) “Garré reiteró posiciones de defensa ante EE.UU.” En Información de Prensa, N° 195. República Argentina.
- Organización de Estados Americanos (1988, noviembre 19) Resolución AG/RES. 928 (XVIII-O/88). Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.
- Organización de Estados Americanos (1990) Resolución AG/RES.1049 (XX-O/90). Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

- Organización de Estados Americanos (2010) Resolución AG/DEC.65 (XL-O/10). Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.
- Sitio Oficial de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA)
- Sitio Oficial del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR
- Tercera Cumbre Sudamericana de los Presidentes de América del Sur (2004, diciembre 8) Cusco, Perú.
- Tratado de No Proliferación Nuclear (1968, julio 1) Washington, Estados Unidos.
- Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe o Tlatelolco (1967, febrero 14) Tlatelolco, México.
- Tratado sobre la Prohibición de Ensayos Nucleares — CTBT (1996) Nueva York, Estados Unidos.
- UNASUR (2010, mayo 4) Declaración sobre la Cuestión de las Islas Malvinas. Los Cardales, Argentina.
- UNASUR (2008) Tratado constitutivo de UNASUR. Brasilia, Brasil.

Resumen

El artículo se centra en las opciones estratégicas de los estados medianos de América del Sur en su relación con el entramado institucional de seguridad internacional, con énfasis en el caso argentino. Se sostiene que nuestra región cuenta con un notable acervo en materia de paz y seguridad interestatal, que constituye tanto la condición de posibilidad como el activo estratégico a partir de los cuales formular nuestras políticas internacional y de defensa en los albores del siglo XXI. En el análisis se rese-

ñan algunos aportes de la literatura reciente de relaciones internacionales en materia de estrategias de restricción de poder, recuperando con fines instrumentales el concepto de “autonomía heterodoxa” planteado por Juan Carlos Puig. Finalmente, se presentan, a la luz de estos desarrollos conceptuales, una serie de temas de alto contenido estratégico para nuestro país: nos referimos a la agenda en torno de “Malvinas”, “Proliferación nuclear” y “Consejo de Defensa Suramericano”.

Palabras clave

seguridad – estrategias – restricción de poder – autonomía – estados medianos

Abstract

This article emphasizes that, despite South America's problems and heterogeneity, the region has a remarkable tradition of contributions to peace and international security that cannot be underestimated in strategic terms. In our perspective, South America's tradition of peace and cooperation represents a crucial input to define its *strategic relationship* with the international security architecture. In this paper we have set out the following aims. Firstly, we have briefly reviewed part of the recent literature on restriction of power,

with special emphasis on the strategies usually deployed by middle powers throughout the international security system. Then, we have analyzed and recovered the concept of "heterodox autonomy", suggested by Juan Carlos Puig, as we believe it constitutes an adequate conceptual platform for the deployment of strategies in the international security system. Finally, we have reviewed three issues that have a strategic relevance for our country: "Malvinas", "Nuclear Proliferation" and "South American Defense Council".

Key Words

international security system – strategies – power restriction – autonomy – medium states