

**Tipo de documento:** Working Paper N° 20

**ISSN:** 0327-9588



# **Divergencias estratégicas en el Cono Sur: Las políticas de seguridad de la Argentina frente a las de Brasil y Chile**

**Autorías:** Escudé, Carlos<sup>1</sup>; Fontana, Andrés<sup>2</sup>

1. Universidad Torcuato Di Tella

2. Instituto del Servicio Exterior de la Nación

**Fecha de publicación:** Noviembre 1998

La serie Working Papers de la Universidad Torcuato Di Tella consta de 63 documentos científicos publicados entre 1993 y 2001, cuyas autorías corresponden a prestigiosos y prestigiosas referentes de las Ciencias Sociales. La colección completa, puede consultarse [aquí](#).

## **¿Cómo citar este trabajo?**

Escudé, C., Fontana, A. (1998). *Divergencias estratégicas en el Cono Sur: Las políticas de seguridad de la Argentina frente a las de Brasil y Chile*. [Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella.

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13127>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella con la misión de archivar, preservar y difundir el acervo histórico de la investigación ditelliana

**Dirección:** <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

WORKING PAPER N° 20

**DIVERGENCIAS ESTRATEGICAS EN EL CONO SUR:  
LAS POLITICAS DE SEGURIDAD DE LA ARGENTINA  
FRENTE A LAS DEL BRASIL Y CHILE**

Carlos Escudé y Andrés Fontana

Julio de 1995

**ABSTRACT:** A partir de 1989 el gobierno argentino adoptó un conjunto revolucionario de políticas exteriores y de seguridad, caracterizadas conceptualmente por su perfil ciudadano-céntrico (cuyo objetivo último, más que maximizar el poder del Estado, es servir a los intereses de la ciudadanía). Ellas incluyen el alineamiento con Occidente, y un compromiso activo con la no proliferación, con la paz internacional y con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Estas políticas enfrentan hoy un doble desafío. Por una parte el armamentismo chileno eventualmente puede obligar al Estado argentino a gastar más en su defensa, desviando sus escasos recursos de gastos económicamente más productivos. Por la otra, debido a sus propios intereses políticos, Brasil presiona a la Argentina para que abandone su alianza con Occidente. Este predicamento se ve complicado aún más debido a la interdependencia asimétrica que está siendo generada por el MERCOSUR, que puede eventualmente dotar a Brasil del poder para condicionar las políticas exteriores argentinas. En este propósito, Brasil no carece de aliados adentro de la Argentina misma.

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA/SEGURIDAD/FUERZAS ARMADAS/RELACIONES INTERNACIONALES

Carlos Escudé  
Departamento de Relaciones Internacionales  
Universidad Torcuato Di Tella  
Miñones 2159  
(1428) Capital Federal - Argentina

Andrés Fontana  
Instituto del Servicio Exterior de la Nación  
Juncal 851  
(1062) Capital Federal - Argentina

**DIVERGENCIAS ESTRATEGICAS EN EL CONO SUR:  
LAS POLITICAS DE SEGURIDAD DE LA ARGENTINA FRENTE A LAS DEL BRASIL  
Y CHILE\***

Por Carlos Escudé y Andrés Fontana

**Introducción**

Con el advenimiento de la administración Menem, las políticas exteriores y de seguridad de la Argentina cambiaron dramáticamente. Por cierto, hasta que Menem se hizo cargo de la presidencia en 1989, y desde 1889 (cuando tuvo lugar la Primera Conferencia Pan Americana en Washington D.C.) la Argentina y los Estados Unidos habían tenido relaciones que, con pocas excepciones, habían sido menos que amistosas y generalmente fueron más bien tensas. La Argentina antagonizó sistemáticamente con los Estados Unidos en los foros diplomáticos, rechazó la Doctrina Monroe, fue neutral durante las dos guerras mundiales, fue la promotora de una "Tercera Posición" después de 1945 y luego se unió al Movimiento de los Países No Alineados. Concomitantemente, bajo sucesivos gobiernos (e independientemente del tipo de régimen doméstico vigente, democrático o militar) el Estado argentino rehusó firmar el Tratado de No Proliferación, rehusó ratificar el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, dedicó sus escasos recursos al exitoso enriquecimiento de uranio (que sus reactores nucleares no necesitaban, ya que funcionaban en base a uranio natural), y ya bajo la administración democrática de Raúl Alfonsín (1983-89) se lanzó en una empresa conjunta con Egipto, Irak y Libia para el desarrollo de un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II. Por otra parte, hasta 1979<sup>1</sup> las relaciones con Brasil, que habían incluido una carrera de tecnología nuclear, fueron muy tensas, a la vez que la Argentina estuvo a punto de invadir Chile en 1978. Más aún, y como es bien sabido, en 1982 la Argentina invadió las disputadas islas Malvinas, que habían estado bajo el dominio británico desde 1833; al tomar tal

---

\*Presentado al proyecto sobre "Las Instituciones del MERCOSUR", organizado por CEPPA e IPALMO con el apoyo de la Unión Europea y la coordinación de Matteo Goretti (CEPPA), como así también al proyecto sobre "*Inter-American Peace and Security*" organizado por el Inter-American Dialogue y coordinado por Jorge Domínguez (Harvard University).

decisión, el Estado argentino se encontró en una guerra perdedora contra el Reino Unido en la cual los Estados Unidos se alinearon con los británicos, como era de esperarse.<sup>2</sup>

Estos antecedentes eran únicos en la América latina, y fueron el producto de varios factores que se retroalimentaron mutuamente, entre ellos:

1. La prosperidad pasada de la Argentina (desde aproximadamente 1880 hasta 1942), que había generado expectativas de un futuro status de potencia mundial. Esta prosperidad era el producto de un desarrollo dependiente simbióticamente atado a la economía británica, pero que hasta la Segunda Guerra Mundial no era de modo alguno dependiente de los Estados Unidos.<sup>3</sup>
2. El aislamiento geográfico argentino, que hizo posible la emergencia de ideas infladas acerca del desarrollo y el poderío argentinos.<sup>4</sup>
3. El contenido del sistema educativo argentino, que alentaba percepciones exageradas del esplendor argentino y sus posibilidades futuras.
4. Por último, una ideología ecléctica de relaciones interestatales que estuvo influenciada por varias tradiciones de pensamiento, algunas importadas y otras vernáculas.

Por cierto, como muchos otros Estados a lo largo y ancho del mundo, hasta el advenimiento de la administración Menem y al menos desde la década de 1940 la Argentina subordinó el bienestar ciudadano a la búsqueda de poder regional, a veces bajo la ilusión de poder competir en un juego planetario mayor. Sin embargo, la necesidad de un enfoque centrado en el desarrollo económico y el bienestar ciudadano para las políticas exteriores y de seguridad de la Argentina se hizo crecientemente palpable a medida que se cobró conciencia del dramático fracaso de las políticas inspiradas por la búsqueda de prestigio y de poder. Para algunos círculos intelectuales pequeños esto se hizo obvio cuando, a fines de la década de 1970, se abrieron al público los archivos británicos y norteamericanos relativos a las relaciones argentino-norteamericanas durante la década de 1940, y de repente fue posible cuantificar las pérdidas generadas por el desafío argentino a la hegemonía norteamericana, a la vez que identificar las consecuencias devastadoras del boicot económico y la desestabilización política a las que la Argentina fue sometida por los Estados Unidos desde 1942 hasta 1949.<sup>5</sup>

No obstante, esto no era suficiente para convencer a un público más amplio ni para influir

sobre la política. La guerra de Malvinas de 1982, sin embargo, proveyó argumentos mucho más dramáticos que subrayaban la necesidad de rediseñar las políticas exteriores y de seguridad de la Argentina con un enfoque ciudadano-céntrico, que sustituyera la búsqueda de poder por la de bienestar como el principal objetivo de las políticas exteriores y de seguridad. Por cierto, los costos de aquella guerra en términos de desarrollo económico, nunca medidos con precisión, fueron enormes: obstaculizó las relaciones económicas con la Comunidad Económica Europea, alienó inversiones, contribuyó a elevar la tasa de riesgo-país a niveles astronómicos, etc. Como consecuencia, emergió un debate intelectual crecientemente intenso basado fundamentalmente en dos instituciones, el Instituto Di Tella y FLACSO/Buenos Aires.<sup>6</sup>

Aunque la Argentina tiene una larga tradición de pensamiento estratégico basada en institutos de investigación, universidades y academias militares, y en este sentido el debate no era una novedad (al fin y al cabo Raúl Prebisch, padre del enfoque centro-periferia de CEPAL, era argentino), lo que ahora comenzaba a cuestionarse eran las premisas mismas de los paradigmas hasta entonces dominantes. Estos estaban basados en la escuela dependencista latinoamericana, la escuela realista anglo-norteamericana y la escuela geopolítica alemana, y tal como se mencionó arriba habían generado una ideología ecléctica que en alguna medida era importada y en otra medida, autóctona, y que enfatizaba la importancia del territorio, los equilibrios militares, el poder del Estado y la "autonomía" como los fines últimos de las políticas exteriores y de seguridad. Durante muchas décadas estas premisas atrayeron tanto a la izquierda como a la derecha, aunque las diversas fuerzas políticas se diferenciaron en los pesos específicos que asignaban a cada una de estas premisas ideológicas compartidas<sup>7</sup>. Después de la guerra de Malvinas, sin embargo, todos los valores previamente hegemónicos comenzaron a ser discutidos desde los sectores más liberales, tanto académicos como políticos.

Sin embargo, aún no había llegado el momento para que las nuevas ideas tuvieran un impacto directo sobre la política. La administración de Alfonsín, que enfrentó la difícil tarea de la transición de la Argentina a la democracia, limitó sus innovaciones en materia de políticas exteriores y de seguridad al establecimiento de relaciones cooperativas con Brasil y Chile. Este era un paso importante, por cierto, pero las políticas argentinas en el ámbito de las salvaguardias nucleares y el desarrollo misilístico permanecieron inalteradas, a la vez que la administración de Alfonsín rehusó

reestablecer relaciones con el Reino Unido y puso en práctica una política agresiva contra Gran Bretaña en el Atlántico Sur, permaneciendo esencialmente anti-occidental en términos del perfil de los votos argentinos en foros intergubernamentales. Esta política exterior se quedaba muy atrás de las expectativas de quienes abogaban por una política exterior inspirada en la necesidad del crecimiento y el desarrollo económico, pero éstos eran aún una minoría. Nadie dudaba que la Argentina debía desarrollarse, pero a pocos se les ocurría que la política exterior debía ser un instrumento más para el logro de este fin esencial, ni que la seguridad debía concebirse como una problemática ciudadana más que en términos de la acumulación de poder de un Estado antropomorfo.

La novedad crucial que cambió radicalmente esta situación probablemente haya sido la hiperinflación sufrida por la Argentina en 1989 y 1990. La hiperinflación --un problema económico-- hizo a las dirigencias y al público argentino en general aún más concientes de sus bolsillos de lo que suelen (universalmente) ser. La hiperinflación significó el derrumbe del gobierno de Alfonsín, que debió renunciar meses antes de la terminación de su mandato, cediendo su lugar al presidente electo. La hiperinflación devolvió el sentido común al país, tanto económicamente como con respecto a la política exterior: obsesionó con la necesidad de estabilidad monetaria y de una política exterior que fuera funcional para los objetivos económicos del Estado, a las dirigencias y al ciudadano común por igual. No es casualidad que el primer canciller del presidente Menem, Domingo Cavallo, haya sido un economista, y que cuando éste se hizo cargo del ministerio de economía el nuevo canciller, Guido Di Tella, también haya sido un economista. Más aún, ninguno de los ministros de defensa de Menem fue militar, y el funcionario que actualmente ocupa ese cargo, Oscar Camilión, entró a la escena política bajo el presidente Arturo Frondizi, padre del "desarrollismo" argentino.

Bajo las gestiones de Cavallo y Di Tella el perfil de la política exterior argentina cambió dramáticamente. El Estado argentino se alineó explícitamente con los Estados Unidos, abandonó el Movimiento de los Países No Alineados y cambió completamente el perfil de sus votos en foros intergubernamentales, adoptando una política claramente pro-occidental. Reestableció relaciones cooperativas e incluso amistosas con el Reino Unido. Desactivó el proyecto Cóndor II, ratificó el tratado de Tlatelolco para la proscripción de armas nucleares en América latina, y firmó un acuerdo de salvaguardias con Brasil y el Organismo Internacional de Energía Atómica. Además, se plegó a algunas políticas de seguridad norteamericanas, alcanzando la primera inserción exitosa del país en

asuntos militares mundiales, interviniendo en la guerra del Golfo, en Haití, y en varias misiones de mantenimiento de la paz bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Por último, continuó con la política de Alfonsín de acercamiento político a Chile, avanzando en el proceso de demarcación de los límites con Chile, precisamente el problema que había puesto a ambos países al borde de la guerra en 1978, y profundizando el proceso de integración económica con Brasil a través de la creación del cuatripartito MERCOSUR. Paradojalmente --como se verá más abajo-- la creciente interdependencia económica y política con Brasil actualmente representa una amenaza al alineamiento de la Argentina con Occidente.

Por otra parte, y tal como puede demostrarse a través de varios artículos de prensa publicados por el canciller Guido Di Tella<sup>8</sup>, el cambio de políticas puesto en práctica por el gobierno de Menem emergió de un razonamiento basado en las siguientes premisas:

1. En una democracia liberal, y en las circunstancias arriba descriptas, la principal función de la política exterior debiera ser la de servir a los ciudadanos individuales, y ésto se consigue principalmente facilitando el desarrollo económico;
2. Por ello, el desarrollo económico es la definición misma del interés "nacional", especialmente en el caso de un país en vías de desarrollo que, como la Argentina, no enfrenta amenazas externas creíbles, y
3. Los Estados Unidos constituyen la limitación externa individual más importante para la política exterior de los países de la región latinoamericana, y es por consiguiente del mejor interés de un país como la Argentina tener buenas relaciones con esa potencia siempre que estas buenas relaciones no sean a expensas de los intereses *materiales* de la Argentina.

A partir de este conjunto de premisas y de una lectura del récord histórico, se infirió que cualquier desafío del liderazgo norteamericano que no estuviera vinculado al desarrollo argentino es contraproducente a ese desarrollo en la medida en que genera percepciones negativas en inversores potenciales y banqueros, aumentando el índice de riesgo-país: desde un punto de vista ciudadano-céntrico es toda pérdida, sin ganancia alguna. Esto no significa que la Argentina haya abandonado toda aspiración a ejercer influencia sobre la agenda internacional (como lo intentara desde aproximadamente 1889, al igual que los otros Estados principales del Cono Sur), sino tan sólo que sus gobernantes llegaron a la conclusión de que la única forma de hacer ésto en forma efectiva y en

el largo plazo es a través de una estrategia de desarrollo y alineamiento explícito, tal como (por ejemplo) lo hicieron Alemania y Japón después de su derrota bélica.

Esta fue una razón importante para el abandono argentino del Movimiento de los No Alineados bajo el presidente Menem: la membrecía no generaba beneficio material alguno, a la vez que generaba percepciones disfuncionales para el desarrollo argentino en las comunidades financieras más importantes del mundo. En tal medida, la membrecía era contraria a los intereses de la gente de Argentina. Esta también fue una razón importante para acceder a exigencias norteamericanas tales como la aceptación de salvaguardias nucleares y la desactivación del Cóndor II. Y esta también fue una razón principal para satisfacer expectativas occidentales respecto de una política cooperativa en el Atlántico Sur, conducente al reestablecimiento de relaciones con el Reino Unido a pesar del litigio de Malvinas. En los términos de esta lógica los desafíos al liderazgo norteamericano, como asimismo otras confrontaciones directas o indirectas con grandes potencias, se justifican sólo cuando están conectadas directamente a factores que gravitan en el crecimiento y desarrollo económicos, en cuyo caso constituyen un riesgo calculado justificable desde el punto de vista del bienestar ciudadano futuro y/o desde la perspectiva de la construcción en el largo plazo de un poder estatal con una sólida base económica.

Por otra parte, la política de plegarse a los Estados Unidos y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en operaciones tales como la Guerra del Golfo, la restauración de la democracia en Haití y el despliegue de fuerzas para el mantenimiento de la paz en diversos escenarios a lo largo y ancho del mundo, tal como la ha practicado la administración Menem, no es el equivalente de una política de poder independiente (que sería contraria a la lógica de realismo periférico recién delineada) sino que, por el contrario, representa una adaptación calculada a las necesidades políticas de los Estados Unidos y de otras potencias occidentales, en la que los intereses materiales de la Argentina no se ven afectados negativamente, a la vez que las operaciones en cuestión pueden razonablemente ser descriptas como representativas de *buenas causas*. Como tales, estas operaciones se consideran funcionales para la generación de percepciones positivas entre financistas e inversores, a la vez que se entiende que no alienan segmentos *influyentes* de la opinión pública mundial. A esta lógica, los funcionarios argentinos agregan que la consolidación del orden mundial, de la estabilidad y de la paz, es del mejor interés de la Argentina misma, y que por lo tanto tiene mucho sentido participar en estas

operaciones. Más aún, la percepción vigente en círculos gubernamentales argentinos es que esta política no puede ser interpretada razonablemente por los vecinos de la Argentina como una amenaza a su seguridad (a través de la adquisición de experiencia militar) en tanto ella no sólo viene junto con el desmantelamiento de un proyecto de misil balístico y con la aceptación total de salvaguardias nucleares, sino también con:

1. una reducción del presupuesto militar,
2. *la eliminación del servicio militar obligatorio,*
3. *el virtual desmantelamiento de la industria militar de la Argentina\** (que generaba

---

\*Hacia el 20 de marzo de 1995 la situación de la industria militar argentina era la siguiente: a) La fábrica Tanque Argentino Mediano S.E. (TAMSE) de Boulogne, provincia de Buenos Aires, dedicada a la producción de la familia TAM de vehículos blindados (TAM, VCTP, VCTM, VCA, VCPC) estaba siendo liquidada (será cerrada en forma definitiva una vez que concluya la producción de los últimos cien tanques para el ejército argentino); b) El complejo Area Material Córdoba, dedicado al mantenimiento de aviones y a la producción de material aeronáutico (sistemas electrónicos, frenos de paracaídas, etc.) será privatizada; c) la Fábrica Militar de Aviones, de Córdoba, dedicada a la producción del avión de entrenamiento IA-63 Pampa, ha sido vendida a Lockheed, que la convertirá en un centro de mantenimiento de aviones después de concluir la producción para la aeronáutica argentina de algunos Pampa ya comenzados; d) los Astilleros Río Santiago, dedicados a la producción (entre varios otros buques) de destructores y fragatas misilísticas de la familia MEKO bajo licencia de la empresa alemana Blhom & Voss, han sido entregados al gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que los reconvertirá para la producción de barcos de carga (las tres fragatas MEKO-140 que están siendo construidas se terminarán, después de lo cual se intentará su exportación); e) los Astilleros Domeq García, de la ciudad de Buenos Aires, dedicados a la producción de submarinos clase 1700 bajo licencia de la firma alemana Thyssen Nordseewerke GmbH, se cerrarán, y todos sus bienes serán liquidados (se convertirá en un *shopping center*); f) las acerías de Altos Hornos Zapla, ACINDAR y SOMISA, antes parte del imperio de Fabricaciones Militares, fueron privatizadas; g) la Fábrica Militar de Acido Sulfúrico y la Fábrica Militar de Tolueno Sintético, ubicadas respectivamente en Berisso y Campana, provincia de Buenos Aires, y dedicadas a la producción de agentes químicos para la fabricación de explosivos, fueron ambas privatizadas; h) la Fábrica Militar Domingo Matheu (de Rosario, dedicada a la producción de pistolas y fusiles automáticos), la Fábrica Militar Río Tercero (dedicada a la producción de cañones, morteros y municiones) y la Fábrica Militar Fray Luis Beltrán (de Rosario, dedicada a la producción de cohetes y municiones para artillería), están todas siendo sometidas a procesos de reconversión; i) la Fábrica Militar San Francisco, de San Francisco, Córdoba, dedicada a la producción de municiones para armas personales, material electrónico y partes para la familia TAM de vehículos blindados, está siendo privatizada; j) la Fábrica Militar de Materiales Pirotécnicos, de Pilar, provincia de Buenos Aires, dedicada a la producción de bengalas y otros proyectiles generadores de luz, fue liquidada, aunque una parte de sus instalaciones fue reubicada en alguna de las pocas fábricas militares

pérdidas económicas crónicas pero que producía, entre otras armas, tanques bastante efectivos), y

4. un esfuerzo consistente por institucionalizar medidas de construcción de confianza (CBMs) y mecanismos de seguridad cooperativa en el hemisferio, la región y la subregión.

Por lo tanto, el involucramiento de la Argentina en el exterior tal como fue emprendido por el gobierno de Menem no se percibe como contradictorio con las políticas exteriores esperables de lo que Richard Rosecrance ha bautizado "*trading states*".

### **Las políticas de seguridad global de la Argentina actual**

Respecto de la seguridad global, el gobierno argentino alega que el principal eje de sus políticas radica en su apoyo a las Naciones Unidas y, más específicamente, a su Consejo de Seguridad, a la vez que está alineado con Occidente. La Argentina ha participado en la Guerra del Golfo y es por lejos el país latinoamericano con la mayor presencia y participación en las operaciones de mantenimiento de la paz auspiciadas por las Naciones Unidas<sup>9</sup>. Por otra parte, puede afirmarse que hasta cierto punto la Argentina tiene una política relativamente independiente en el seno del Consejo de Seguridad (del que es miembro temporario hasta diciembre de 1995), donde tiene más acuerdos con Gran Bretaña, Francia y Japón que con los Estados Unidos<sup>10</sup>.

En el momento actual, las fuerzas argentinas asignadas a misiones de mantenimiento de la paz

---

supérstites; k) la Fábrica Militar General San Martín, de San Martín, provincia de Buenos Aires, dedicada a la producción de equipos para comunicaciones militares, fue privatizada y actualmente produce equipos para ferrocarril, a la vez que una parte de sus instalaciones originales se reubicó en la fábrica privatizada de San Francisco, Córdoba; l) la Fábrica Militar E.C.A. de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, dedicada a la producción de hojalata, bronce y conductores eléctricos, fue privatizada; m) la Fábrica Militar Villa María, de Villa María, Córdoba, dedicada a la producción de pólvora, combustibles de propulsión y explosivos, fue privatizada, a la vez que una parte de sus instalaciones originales fue reubicada en una de las fábricas militares supervivientes; n) la fábrica Tandanor, de la ciudad de Buenos Aires, dedicada al mantenimiento de buques de guerra y de carga, fue privatizada; y o) la fábrica FANAZUL de Azul, provincia de Buenos Aires, dedicada a la producción del misil Martín Pescador, de explosivos, y de municiones para cañones y armas livianas, está siendo reconvertida. Fuentes: Tecnología Militar, diciembre de 1986 y agosto-septiembre de 1994, más fuentes personales de los autores. Nuestro agradecimiento a Ignacio Montes de Oca y a IDECSI-CESPAL.

se aproximan unos 1600 militares, más 104 gendarmes asignados a Haití. La Argentina es el único miembro latinoamericano de la comisión consultora del Secretario General sobre operaciones de paz. Según el discurso gubernamental, la participación en estas misiones proyecta una imagen de la Argentina como un país confiable que está comprometido con la paz y seguridad internacionales. Esta premisa está convalidada empíricamente por un creciente número de reacciones positivas de parte de los *establishments* militares de los miembros de la OTAN. El discurso del gobierno también reconoce que la participación del país en estas operaciones contribuye al *knowhow* y entrenamiento profesional de los miembros de sus fuerzas armadas, y que en una medida considerable este entrenamiento se obtiene a expensas de las Naciones Unidas, de modo que es un buen negocio cualquiera sea la perspectiva desde la que se lo mire. Finalmente, también constituye una parte de la lógica que inspira a esta política que la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas contribuye a consolidar la democracia argentina a través de la transformación gradual del rol de las fuerzas armadas argentinas, las que desde el colapso de la última dictadura militar han sufrido una suerte de crisis existencial.

En este contexto, el gobierno argentino ha mantenido un vivo interés en la transformación de la OTAN. Según nuestro gobierno la transformación de la OTAN, que comenzó en 1990, ha conducido a la organización a un creciente compromiso con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La Argentina ha establecido contactos con la OTAN y ha puesto en práctica intensos intercambios políticos, militares y académicos tanto con la misma OTAN como con sus Estados miembros<sup>11</sup>. En una temprana etapa de la administración Menem algunos funcionarios argentinos albergaron la ilusión de que el país podría eventualmente ser aceptado como miembro de esa organización. No obstante, cierta moderada decepción respecto de estas expectativas ha generado un mayor realismo, y en el momento actual el discurso oficial enfatiza que el objetivo del gobierno argentino no es unirse a la OTAN sino cooperar con ella.

Por otra parte, y como ya se mencionó, la Argentina ha modificado sustancialmente sus políticas en el campo de la no proliferación, no sólo desactivando el Cóndor II y adhiriendo a los tratados nucleares, sino también adquiriendo membrecía en el Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR), en el Grupo Australiano y en el Grupo de Exportadores Nucleares. La suma de estos compromisos somete a la Argentina al más estricto régimen de no proliferación conocido en

la comunidad internacional.

Más aún, la Argentina y Brasil han firmado y puesto en práctica un número de acuerdos respecto del uso pacífico de la energía nuclear, conducentes a inspecciones recíprocas de sus respectivos programas nucleares, a la creación de un sistema bilateral de contabilidad y control, y al establecimiento de una agencia bilateral (ABACC) dedicada a la administración de este sistema. El proceso de *rapprochement* nuclear entre la Argentina y Brasil alcanzó un punto culminante con la firma del acuerdo cuatripartito de salvaguardias con la IAEA, que se encuentra vigente desde marzo de 1994. Las partes del acuerdo con la IAEA son ambos Estados más la ABACC, que tiene funciones supranacionales incipientes.

Por otra parte, desde 1991 la Argentina, Brasil y Chile han promovido conjuntamente una serie de reformas al Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, a los fines de actualizarlo y hacerlo entrar en vigencia en toda la región. Estas enmiendas fueron aprobadas y firmadas por los Estados miembros en Ciudad de México el 26 de agosto de 1992 y fueron luego ratificadas por las legislaturas de los tres países. Además, la Argentina ha iniciado contactos con la agencia sucesora de COCOM, favorece una mayor capacidad intrusiva para la IAEA, y promueve una mayor cooperación entre esta última y el Consejo de Seguridad. Finalmente, la Argentina no sólo ha adherido al Tratado de No Proliferación sino que también alienta a sus vecinos a hacer lo mismo, a la vez que apoyó la (exitosa) postura norteamericana de darle al Tratado una vigencia ilimitada, tomando claramente la delantera en la región latinoamericana en materia de políticas anti-proliferadoras. La lógica que inspira a esta política es que:

1. Las armas nucleares son universalmente indeseables, pero está fuera de nuestro poder alcanzar un desarme nuclear universal.
2. Cuanto mayor sea el número de Estados nucleares, mayor es el peligro de un holocausto nuclear que destruya a la humanidad entera.
3. Por ende, es del interés de la humanidad entera que el número de Estados nucleares sea mantenido en un mínimo, y que este grupo oligopólico utilice su poder para evitar la ampliación de ese número. El Estado argentino apoya a este grupo oligopólico, ya que considera que de este modo defiende los intereses de sus propios ciudadanos y de toda la humanidad. Considera inmorales y anti-humanitarias a todas las políticas potencialmente

proliferadoras: sirven a las ambiciones de poder de algunos Estados y de sus élites dominantes, pero nunca a los auténticos intereses de sus ciudadanos.

Por otra parte, en el campo de las armas químicas y bacteriológicas la Argentina, Brasil y Chile han firmado la Declaración de Mendoza en septiembre de 1991, a la que subsecuentemente adhirieron Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. A través de este acuerdo las partes signatarias se han comprometido a no desarrollar, almacenar ni usar armas químicas ni biológicas, y a estar entre las partes originales de la Convención de Armas Químicas. Como consecuencia, la Argentina, Brasil y Chile han estado entre los primeros Estados del mundo en adherir a este acuerdo multilateral. La actitud argentina en la Conferencia de Desarme fue coherente con estas políticas, auspiciando un rápido acuerdo respecto de la Convención de Armas Químicas, que fue suscripta por la Argentina en París en enero de 1993. Finalmente, en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarme, la Argentina ha abandonado el Grupo de los 21 y en enero de 1995 se ha sumado formalmente al Grupo Occidental.

### **Las políticas de seguridad regional de la Argentina actual**

En el campo de la seguridad regional, la política puesta en marcha por el gobierno argentino tiene varias dimensiones. En primer lugar, ha secundado los esfuerzos del Secretario General de las Naciones Unidas (enunciados en los capítulos II y VII de su Agenda para la Paz) respecto de la diplomacia preventiva y de la cooperación de las agencias y regímenes regionales con las Naciones Unidas. El gobierno argentino entiende que el sistema de seguridad colectiva requiere el apoyo de los regímenes regionales para alcanzar una contención efectiva de los muchos desafíos que hoy se presentan a la paz y la seguridad internacionales. Concomitantemente, comprende que los regímenes y agencias regionales requieren de la legitimación que sólo puede ser provista por un vínculo sólido con las Naciones Unidas.

No obstante, no resulta fácil poner en práctica estas políticas en un contexto regional en el cual los intereses corporativos militares y las concepciones geopolíticas aún tienen prestigio e influencia, siendo este el caso en medida variable tanto de Brasil como de Chile.

Por cierto, la persistente influencia de los intereses militares y las concepciones geopolíticas en países vecinos es un obstáculo para la puesta en práctica de las políticas ciudadano-céntricas de

la Argentina. El gobierno argentino está particularmente interesado en desarrollar un nuevo concepto de seguridad regional que privilegie la transparencia, la cooperación y el abandono de toda suerte de carrera armamentista. En tal sentido, el gobierno argentino está interesado en el análisis y discusión, en la región, de la experiencia de postguerra en materia de seguridad de la Europa occidental. Está interesado en poner plenamente en práctica en la región al concepto de seguridad cooperativa, y en modificar por lo tanto el sistema de seguridad colectiva, superando así las más regresivas concepciones de seguridad basadas en el poderío defensivo de los Estados y en alianzas para el mantenimiento de un equilibrio de poder.

Los esfuerzos del gobierno argentino en este terreno se han concentrado en predicar la necesidad de cambios en el contexto de la Organización de los Estados Americanos, y en reiterar esta prédica bilateralmente a los gobiernos brasileño y chileno. Además, la Argentina ha tenido un rol activo en las iniciativas tendientes a actualizar la estructura y las funciones de la OEA en todo lo relativo a la temática de la seguridad. La OEA puede jugar un rol relevante en materia de diplomacia preventiva, en la administración de crisis y en el desarrollo de actividades conjuntas y/o complementarias a las de las Naciones Unidas, y en una medida modesta ya ha comenzado a hacerlo.

Es con este fin que la Argentina ha apoyado activamente a la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica, en relación a las medidas de construcción de confianza y para la prevención de conflictos. Este propósito fue reflejado en la reunión especial que tuvo lugar en marzo de 1994, y se hará presente nuevamente en la venidera Conferencia Regional sobre Medidas Regionales de Confianza y Seguridad, que aparentemente tendrá lugar en Chile a fines de este año, a pesar de su postergación y del intento de cancelación de parte de Santiago.

En el mismo campo, el gobierno argentino promueve cambios en las funciones y estructura de la Junta Interamericana de Defensa. Hasta el presente, las funciones de ésta han sido dictadas por una anacrónica lógica de Guerra Fría. El gobierno argentino desea verla integrada a la estructura de la OEA para convertirla en una herramienta útil a la paz y la prosperidad, en el contexto de la subordinación política de la Junta a los gobiernos democráticos y sus políticas. En otras palabras, el gobierno argentino considera que la Junta ya no debiera ser considerada como un ejercicio de diplomacia militar, relativamente aislado de las otras dimensiones de la diplomacia.

Además, el gobierno argentino promueve intercambios regionales entre legislaturas y sus

comisiones de defensa y de política exterior, como también reuniones periódicas de ministros de defensa o sus equivalentes, a los fines de generar foros político-técnicos para el análisis de la problemática de seguridad de la región. El gobierno argentino considera que la inexistencia de un ministerio de defensa en Brasil (donde existe un ministerio separado para cada una de las tres fuerzas armadas) es un obstáculo para la cooperación y la coordinación en el campo de la seguridad. También percibe a ese marco institucional como un mecanismo que ayuda a los militares brasileños a escapar parcialmente el control civil.

En la esfera bilateral, la Argentina posee contactos fluidos con Chile y Brasil, y ha propuesto reuniones periódicas para el tratamiento de temas de seguridad de interés común. Del mismo modo, ha fortalecido sus vínculos de seguridad con los Estados Unidos y Canadá, habiéndose sostenido ya dos reuniones sobre temas estratégicos y de seguridad con el primero, y una más reciente con el segundo, con la participación de funcionarios y de oficiales militares.

Por último, otra importante política de seguridad regional que el gobierno de Menem ha puesto en práctica y que es coherente con su búsqueda de desarrollo y paz, es la normalización de las relaciones con el Reino Unido. La ausencia de una solución al litigio de Malvinas no ha impedido la iniciación de un diálogo constructivo sobre el Atlántico Sur ni el desarrollo de medidas de generación de confianza entre la Argentina y Gran Bretaña. Un sistema de consultas bilaterales ha estado en funcionamiento desde 1993, con dos reuniones anuales y la participación no sólo de oficiales de las fuerzas armadas sino también de funcionarios de ambos el ministerio de relaciones exteriores y de defensa. No obstante, el embargo de armas de Gran Bretaña a la Argentina continúa, haciendo más difícil para la Argentina el mantenimiento de un equilibrio militar regional seguro. La Argentina no obtiene repuestos para sus equipos de fabricación británica, ni siquiera cuando la necesidad de ellos es generada por el uso de los equipos en operaciones de la Naciones Unidas, y a pesar del muy modesto nivel de los gastos militares actuales del país. En este sentido, los Estados Unidos han cooperado en alguna medida con la Argentina, al menos en no atender a las presiones británicas de negar el suministro de radares de alta tecnología de origen norteamericano. El problema generado por el embargo británico, como también el del armamentismo chileno, fue el foco de las conversaciones sostenidas en marzo de 1995 entre el ministro de defensa de la Argentina, Oscar Camilión, y el secretario de defensa de los Estados Unidos, William Perry.

### **Supuestos desequilibrios militares regionales**

Sorprendentemente para un país con su historia de golpes militares e involucramiento militar en la política, la Argentina se ha convertido en un Estado exitosamente desmilitarizado, en una medida considerablemente mayor que cualquier otro en América del Sur. Sus gastos militares relativos al producto bruto interno han decrecido enormemente desde el advenimiento de la administración Menem. En 1985, durante la administración de Alfonsín, alcanzaban al 3,8%; en 1989 (Menem llegó a la presidencia a mediados de ese año) comenzaron a bajar modestamente, llegando al 3,5%; y hacia 1991 la caída ya era notable, llegando a sólo el 1,9%. Estas cifras se comparan con el 3,4% del PBI para Chile en 1991<sup>12</sup>.

Por otra parte, en 1994 el servicio militar obligatorio fue abolido (medida que se efectivizará recién en 1995). A principios de 1995 las fuerzas armadas totales de la Argentina incluyen tan sólo a 69,800 hombres activos, frente a los 93,000 de Chile, a pesar de la población más pequeña del segundo país. A su vez, las fuerzas armadas totales de Brasil alcanzan a 336,000<sup>13</sup>. Asimismo, y en este contexto de repaso de la relación de fuerzas, vale la pena recordar aquí que la desactivación del misil Cóndor II fue una medida unilateral de desarme que no es comparable a ninguna de las medidas tomadas por el gobierno brasileño o chileno (y por cierto, única frente a casi cualquier comparación, incluso cuando tenemos en cuenta las presiones norteamericanas para su desactivación y la vulnerabilidad financiera argentina, que fueron los dos factores condicionantes más importantes).

Como es obvio, aunque los militares han sido totalmente neutralizados como factor político en la Argentina, el colapso de su poder político y la fuerte disminución de su poderío bélico no les ha causado contento<sup>14</sup>. Hubo una fuerte oposición a la desactivación del Cóndor II, y en esto recibieron el apoyo de tanto el Partido Radical de Alfonsín (como se dijo, responsable del acuerdo secreto con Egipto e Irak) como de, paradójicamente, la izquierda política argentina. A medida que se acumularon las medidas de desmilitarización, los militares y algunos de sus aliados (principalmente los de la derecha política) pudieron montar una campaña relativamente exitosa que sostiene que el país está inerme frente al supuestamente persistente "expansionismo territorial chileno"<sup>15</sup>.

Resulta difícil evaluar esta afirmación. En la superficie parece carecer de fundamento, aunque las estadísticas que se publican con frecuencia esconden más de lo que revelan. No hay dudas de que durante los últimos años la Argentina ha atravesado un proceso de desarme unilateral, pero es muy

relativo en sus alcances. Los gastos militares se han reducido drásticamente, el personal militar se ha reducido y los militares han perdido todo su antiguo prestigio, que alguna vez fue considerable dentro de la sociedad argentina. No obstante, durante la previa dictadura militar se había invertido tan exageradamente en armas que es posible que los equipos argentinos sigan siendo mayores que los chilenos. Esto al menos es lo que parece surgir de una lectura de las estadísticas publicadas por el *International Institute for Strategic Affairs* y otros entes análogos. Aparentemente, la Argentina aún tiene considerablemente más aviones de combate y tanques pesados y livianos que Chile<sup>16</sup>. Naturalmente que es imposible saber, a través de las fuentes publicadas, cuántos de éstos están fuera de servicio. Además, puede muy bien ser que el equipo chileno sea más moderno, y se rumorea que Chile tiene un *stock* mucho mayor de municiones.

Ciertamente, cuando se los entrevista respecto de los desequilibrios militares del Cono Sur los oficiales superiores argentinos señalan enfáticamente que las estadísticas publicadas no reflejan el estado de los equipos militares. Para ello sería necesario comparar la porción del presupuesto militar dedicada al mantenimiento durante un período de por lo menos cinco años. En la Argentina, nos dicen, durante el último quinquenio los gastos en los sueldos y pensiones del personal han representado entre el 70 y el 80% del presupuesto de cada fuerza armada\*. El resto, que en cifras

---

\*Resultaría engañoso utilizar el presupuesto total de defensa de la Argentina como base para esta comparación, ya que junto con los presupuestos de cada fuerza armada, éste incluye fábricas, la gendarmería, la prefectura naval, la administración del ministerio, etc. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las grandes inversiones en equipos militares generalmente provienen de cuentas especiales que no están reflejadas en los presupuestos individuales de cada fuerza ni tampoco en el presupuesto total de defensa. En la Argentina, adquisiciones importantes como los 36 A4M Skyhawks (que aún no han sido recibidos ni pagados) se abonan a través de la figura legal de un "crédito público", que implica una autorización para la contratación de una deuda y que se incluye en la ley anual de presupuesto, pero no en el presupuesto específico de defensa ni de cada fuerza. Con los presupuestos brasileño y chileno hay problemas semejantes. Por ejemplo, al presupuesto chileno de defensa debe agregarse por lo menos el 15% de las exportaciones anuales de cobre, que se utiliza exclusivamente para aprovisionar a las fuerzas armadas con nuevos equipos. Similarmente, al presupuesto brasileño debe agregarse (entre otros valores) el 8% de las regalías de las explotaciones petrolíferas *offshore*, que se utilizan para equipar a la marina. Obviamente, ésto representa un problema porque no todos los recursos que se agregan al potencial militar por estos medios (contablemente menos que transparentes) son identificables. Existe entre los oficiales argentinos un consenso respecto de la necesidad de consolidar el presupuesto de defensa, y respecto de la deseabilidad de una "transparencia presupuestaria" entre los países del Cono Sur, pero aparentemente

absolutas representa alrededor de \$ 120 millones anuales para el ejército, 80 para la armada y 64 para la aeronáutica, es utilizado para gastos operativos, de modo que en el presente casi no hay inversiones en mantenimiento, que ha sido la principal variable de ajuste en cada sucesivo corte presupuestario. Los oficiales argentinos sostienen que su presupuesto operacional es tan bajo que mientras las unidades de la marina brasileña navegan un promedio de 150 días por año, el promedio para las unidades argentinas es de tan sólo 30 días, es decir, cinco veces menos.

Los oficiales argentinos también arguyen que las estadísticas militares que se publican no toman plenamente en cuenta el grado de modernización e inversión que se agrega a los equipos con posterioridad a la compra original, y en esto creen estar muy por detrás de Chile. Por ejemplo, si un avión de caza puede ser reabastecido de combustible en el aire, y si una fuerza aérea posee aviones capaces de reabastecer de combustible a sus cazas, entonces el caza (que presumiblemente es un avión defensivo) se convierte en un avión de ataque. Chile está preparando cuatro Boeing 707 para operaciones de reabastecimiento de combustible, y según fuentes militares argentinas los F 16 que están en proceso de adquisición por parte de la fuerza aérea chilena van a estar preparados para ser reabastecidos.

Similarmente, los destructores chilenos clase County, de origen británico, que originalmente fueron diseñados para servir como unidad de comando para un grupo de superficie antisubmarino, fueron posteriormente equipados con misiles MM-38 Exocet que les permiten hundir destructores a una distancia de 42 kilómetros; con misiles de superficie-a-aire Sea Slug MK2 guiados por radar (con un alcance de 45 kilómetros, usados exitosamente por los británicos en la guerra de Malvinas); con misiles de superficie-a-aire Sea Cat MK2 guiados por radar y medios ópticos (5 kilómetros de alcance); con misiles de superficie-a-aire Barak de última generación, guiados por radares (12-18 kilómetros de alcance); con cañones de 115 mm. Vickers MK6 y MK22, de uso dual (superficie-a-superficie y superficie-a-aire); con cañones de 20mm. Oerlikon MK9 de superficie-a-aire (800 tiros por minuto); con torpedos MK32 de 324 mm.; y con helicópteros NAS 332 Super Puma/Cougar,

---

existe poco entusiasmo para tales medidas en Brasil y Chile. Es interesante recordar que esta idea es equivalente a la propuesta de la OTAN a los ex-miembros del antiguo Pacto de Varsovia, aceptado por casi todos ellos incluyendo, muy recientemente, a Rusia. Esta idea argentina también se parece a la propuesta de 1990 de la OTAN, para la estandarización de todos los presupuestos de defensa.

capaces de disparar misiles Exocet MM-39, que multiplican el poder ofensivo de estos destructores. Estos buques también han sido equipados con sistemas Chaff que les permiten interferir y desviar posibles ataques aéreos, de superficie y submarinos, como también con el sistema chileno-británico SISDEF, de control y comando. Equipados con estas armas y sistemas electrónicos adicionales, estos buques son ahora mucho más poderosos que los destructores de clase County originales, y según los oficiales argentinos no pueden compararse a los destructores argentinos, mientras que estadísticamente figuran como la misma cosa. Por otra parte, la mayor parte del proceso de modernización tuvo lugar en los astilleros chilenos ASMAR, lo que le da a Chile una ventaja comparativa adicional. Un caso similar puede ser construido para las fragatas chilenas de clase Leander, que también fueron transformadas en unidades mucho más poderosas de lo que eran cuando fueron compradas originalmente, y ya no son las fragatas antisubmarinas estándar que alguna vez fueron (aunque siguen figurando como tales en las estadísticas). En el desequilibrio así generado, el embargo de armas británico contra la Argentina y el permanente aprovisionamiento británico a Chile pesa fuertemente.

Cualquiera sea el caso, es indudablemente cierto que la percepción prevaleciente tanto en círculos militares como periodísticos de la Argentina es que existe un serio y creciente desequilibrio a favor de Chile. Esta percepción es funcional a los intereses de los militares, pero este hecho no invalida por sí sólo la evaluación, ni mucho menos la relevancia de la percepción en sí misma. La percepción del desequilibrio creciente, por otra parte, está fortalecida por el hecho de que ambos los gobiernos de Chile y de Brasil parecen menos comprometidos que el gobierno argentino con el control formal de armas convencionales y con auténticas medidas de generación de confianza en este campo.

### **Las divergencias en el pensamiento estratégico argentino y chileno**

Por cierto, aunque grandes progresos han sido logrados en el campo del control y prohibición regional de armas nucleares, químicas y bacteriológicas, existen grandes resistencias en la región al control de armas convencionales. La Constitución chilena actual establece un nivel fijo de gastos militares, mientras el Estado brasileño es extremadamente celoso de su autonomía en este plano.

En última instancia, las diferencias que separan a la Argentina, Brasil y Chile en este campo

y en el ámbito más amplio de las concepciones estratégicas parecen emerger de las diferencias en los procesos de redemocratización de estos tres países del Cono Sur. En la Argentina, la transición a la democracia tuvo lugar en el contexto de una derrota bélica y una severa crisis económica, y generó un colapso total del prestigio militar y del poder político interno de los militares. Aunque Alfonsín fue sólo parcialmente exitoso en la neutralización de los militares, el gobierno de Menem logró barrerlos del escenario político a través de una mezcla pragmática de concesiones simbólicas y privaciones materiales en la que (para expresarlo en los términos más simples) a cambio del indulto presidencial por sus violaciones de derechos humanos, algunos oficiales están en la actualidad reducidos a una pobreza que los obliga a trabajar de taxistas en sus horas extra.

Nada parecido ocurrió ni en Brasil ni en Chile. En el país andino los militares no sufrieron una derrota bélica, fueron relativamente exitosos en su administración económica del país, y retuvieron una enorme cantidad de poder cuando entregaron el gobierno a autoridades civiles democráticamente elegidas. El caso brasileño fue similar al chileno: los militares no sufrieron un colapso sino que dieron un paso al costado. En Chile el partido gobernante fue históricamente un adversario de los gobiernos militares, pero los militares retuvieron un poder de veto contra cualquier acción del gobierno civil que afecte seriamente sus intereses. En Brasil la situación es diferente en tanto ni siquiera existe la animosidad cívico-militar de Chile, y el gobierno y el *establishment* diplomático pueden ser descriptos como leales socios de la corporación militar y de su poderoso apéndice, la industria de armas brasileña. Desde esta perspectiva existen más intereses en común entre los gobiernos civiles de la Argentina y de Chile que entre el gobierno de Brasil y los dos restantes, pero el gobierno chileno no posee el poder doméstico necesario para traducir su presunta vocación de controlar a los militares en una política regional de seguridad que gire en torno de intereses civiles y ciudadano-céntricos<sup>17</sup>.

Más aún, ocurre que los sectores civiles de centro-izquierda que gobiernan actualmente a Chile están comenzando a intentar construir lo que ellos denominan una "política de Estado" que requiere la edificación de un consenso básico cívico-militar, basado en un *quid-pro-quo* algo perverso desde una perspectiva ciudadano-céntrica: la aceptación por parte de los militares de la democracia, a cambio de la aceptación por parte de la clase política dominante (de centro-izquierda) del pensamiento geopolítico militar. De tal manera, funcionarios e intelectuales chilenos de centro-izquierda tienden a justificar el armamentismo de su país señalando que:

1. Si la Argentina constituyó un peligro para Chile en 1978, es concebible que en algún momento vuelva a serlo. La construcción de confianza entre Chile y la Argentina sólo puede tener lugar muy gradualmente<sup>18</sup>.

2. El poderío militar chileno debe ser medido no sólo en términos de una amenaza potencial argentina, sino considerando también a Perú y Bolivia, países donde actitudes irredentistas anti-chilenas, emergentes de pérdidas territoriales del siglo XIX, aún tienen plena vigencia. Si una guerra limitada tuvo lugar entre Perú y Ecuador en 1995, está claro que Chile no puede darse el lujo de reducir su poderío militar<sup>19</sup>.

De tal modo, los funcionarios e intelectuales del centro-izquierda chileno tienden a ponerse del lado de sus militares cuando llega el momento de evaluar las políticas argentinas, e interpretan aún los más pacifistas emprendimientos argentinos bajo una lente paranoide. Por ejemplo, la eliminación del servicio militar obligatorio en la Argentina se interpreta como una movida potencialmente peligrosa destinada a una profesionalización de la tropa. Cuando se les señala el hecho de que esta medida debe ser interpretada en el contexto general del desarme argentino actual (aceptación de salvaguardias nucleares, desactivación del Cóndor II, reducción del presupuesto militar, desmantelamiento de la industria de armas, etc.), los chilenos contra-argumentan que la mismísima justificación de la medida en la Argentina, tal como fuera presentada por el presidente Menem en el decreto publicado en el Boletín Oficial, explícitamente dice que su objetivo es la profesionalización de las fuerzas armadas. Cuando se retruca que debería resultarles obvio que el Presidente se vió forzado a usar un argumento aceptable para los militares, quienes veían con desagrado una medida que en los hechos los hacía más débiles, y no más fuertes, los chilenos responden que no se puede pretender de los intelectuales ni los militares chilenos que les crean a los argentinos cuando aducen que el Presidente argentino *miente* al sostener que su intención es fortalecer a los militares argentinos<sup>20</sup>. Similarmente, la participación argentina en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se interpreta como una potencialmente peligrosa adquisición de experiencia militar<sup>21</sup>. Por cierto, las ideas vinculadas a la seguridad del centro-izquierda chileno se han vuelto fuertemente militarizadas, lo que no augura nada bueno para el futuro de las políticas ciudadano-céntricas de la Argentina.

La situación es aún más seria cuando consideramos las minúsculas pero pasionales disputas

territoriales que todavía oscurecen las relaciones argentino-chilenas. Desde la redemocratización de la Argentina se ha recorrido mucho terreno en la resolución definitiva de estas disputas. La controversia del canal de Beagle fue solucionada durante el gobierno de Alfonsín con el Tratado de Paz y Amistad de 1985, y durante el gobierno de Menem se vienen resolviendo 22 de los 24 litigios pendientes, todos ellos insignificantes en términos del territorio y los recursos naturales en juego. No obstante, las dos disputas irresueltas (Hielos Continentales y Laguna del Desierto) resultan embarazosas para ambos gobiernos a la vez que alimentan los intereses corporativos de los militares de uno y otro país (especialmente los chilenos).

La cuestión de los Hielos Continentales requería acción legislativa porque el límite entre ambos países por debajo del glaciar era difícil de trazar sin apartarse de la letra del tratado vigente, lo que obligaba a una solución *ad hoc* con ratificación de ambos congresos. Hasta ahora, la oposición en la Argentina ha imposibilitado la ratificación del acuerdo alcanzado por ambas cancillerías. Aunque este resultado es atribuible básicamente a la dinámica de la política de oposición, la campaña contra el acuerdo movilizó toda la gama de mitos de pérdidas territoriales previas y de hipótesis geopolíticas paranoides, consiguiendo que aún algunos legisladores justicialistas se opusieran al acuerdo. Por aquel tiempo (fines de 1992) los funcionarios chilenos declararon estar hondamente preocupados acerca de la ratificación argentina, y se daba por supuesto de que no habría mayores problemas en conseguir la ratificación chilena. Sin embargo, después del fracaso del Poder Ejecutivo argentino en conseguir la ratificación, han surgido dudas acerca de la evolución del ánimo del gobierno chileno al respecto, que supuestamente ya no estaría tan entusiasmado como antes con el acuerdo. Si el equilibrio de fuerzas legislativas argentinas cambiara y se consiguiera la ratificación, este supuesto cambio de opinión chileno podría generar nuevas y hasta hace poco inesperadas frustraciones.

Paradójicamente, el acuerdo no ratificado era totalmente coherente con el tratado negociado por Alfonsín y su canciller Dante Caputo durante el gobierno anterior, y como tal fue bienvenido en un primer momento por algunos prominentes legisladores radicales, incluyendo al mismo Caputo. Sin embargo, la dirigencia del Partido Radical decidió hacerle pagar al gobierno de Menem un "precio político" por el acuerdo, y Caputo fue forzado a retroceder de su apoyo inicial. La oposición legislativa a su vez retroalimentó fuertes sentimientos nacionalistas populares en la provincia que linda con el territorio en disputa, donde se afirmó casi unánimemente que Santa Cruz perdería parte de su

glaciar debido al expansionismo chileno. Esta retroalimentación entre pasiones nacionalistas y oportunismo político es lo que hizo imposible la ratificación. A último momento, cuando la derrota era segura, el gobierno decidió posponer la acción legislativa en espera de un mejor momento. Claramente, el caso muestra como las fuerzas sociales a veces escapan al control de los gobiernos que intentan administrarlas. Debido a factores culturales hondamente arraigados, las relaciones argentino-chilenas no pueden ser sometidas a una administración total y racional de parte de ambos Estados<sup>22</sup>.

A su vez, este resultado ha tenido consecuencias deplorables en relación a la otra disputa territorial pendiente, la de la Laguna del Desierto, en la misma región del extremo sur. Al contrario de, por ejemplo, la ya resuelta disputa del Beagle, este era un caso en el que para la mayor parte de los observadores neutrales estaba relativamente claro que la Argentina tenía razón, pero debido al hecho de que la sangre de un carabinero chileno había sido derramada allí a en la primera mitad de la década de 1960, se consideró que acudir a un arbitraje era políticamente necesario para el gobierno chileno. El arbitraje fue ganado por la Argentina, fue celebrado en forma baratamente triunfalista por nacionalistas locales, y es en principio inapelable. Sin embargo, el gobierno chileno ha pedido a la Corte Arbitral una revisión del fallo (lo que constituye un recurso legal), y hay rumores de que chantajea a la Corte, sugiriendo que si no modifica su sentencia otorgando al menos un pedazo del territorio en disputa a Chile, repudiará el arbitraje<sup>23</sup> (lo que constituiría un recurso totalmente ilegal, pero que no es otro que el que, al fin y al cabo, usó el gobierno militar argentino en 1978 en ocasión del laudo arbitral sobre las islas del canal de Beagle).

El gobierno argentino tiende a atribuir la actitud chilena a presiones militares, y de este modo intenta hacer comprensible esa actitud a la población argentina, desactivando el potencial que existe para el crecimiento de los sentimientos chilenófobos, alimentados por sectores nacionalistas. Sin embargo, siempre que se enfrentan a estos razonamientos que sólo buscan justificar la política chilena, los funcionarios e intelectuales chilenos son los primeros en desmentirlos: según su (mejor) versión, la actitud chilena respecto de este litigio es simplemente parte de su esfuerzo por construir un consenso nacional en Chile respecto de política exterior y temas de seguridad (es decir, sus llamadas "políticas de Estado"). En este contexto, existe un potencial para el deterioro de relaciones y una nueva carrera armamentista.

Es de esperar que este potencial negativo sea en gran medida neutralizado por la creciente

interdependencia comercial e integración física entre ambos países. En los últimos años el comercio bilateral ha crecido un 500%, nuevos caminos han conectado a los dos países, considerables inversiones chilenas se han realizado en la Argentina, y un proyectado gasoducto aumentará la dependencia chilena del gas natural argentino. Sin embargo, las visiones estratégicas dominantes en ambos países son muy diferentes. Los chilenos, que han sido muy exitosos en su integración a la economía mundial a través de sus exportaciones, han no obstante elegido un curso relativamente aislacionista en asuntos políticos internacionales, muy diferente del protagonismo argentino. Subyace a esta política la falta de disposición del Estado chileno para tomar medida alguna que eventualmente prive a sus fuerzas armadas de una cuota de su autonomía. Esto resulta especialmente claro en las conversaciones sobre la eventual transformación del sistema de seguridad colectiva del hemisferio, que el gobierno chileno rehusa vincular a discusiones acerca de su propio sistema de defensa. No sólo están el gobierno y las fuerzas armadas chilenas claramente en contra de la oficiosa sugerencia argentina de crear una brigada bilateral (argentino-chilena) o trilateral (argentino-brasileña-chilena), análoga a la brigada franco-alemana<sup>24</sup>. También están básicamente en contra de su propia participación en misiones internacionales.

Es así como a pesar de su propio éxito como "estado comercial", la dirigencia chilena aún parece percibir a su país como un actor en un mundo donde las relaciones interestatales están mejor descritas por las premisas del modelo realista de relaciones internacionales. Por el contrario, la Argentina ha sido hasta ahora bastante poco exitosa como Estado comercial, a pesar de lo cual en la esfera política su gobierno ha optado por políticas que corresponden claramente con el tipo ideal del *trading state* de Rosecrance.

### **Las divergencias en el pensamiento estratégico argentino y brasileño**

Por otra parte, la ideología que predomina entre los *establishments* gubernamentales, diplomáticos y militares en Brasil no podría ser más diferente a la que predomina en la Argentina. Por cierto, el notable contraste existente entre el pensamiento estratégico argentino y brasileño ha conducido a enérgicos intentos brasileños de adoctrinar a los funcionarios argentinos con lo que para ellos es la "buena doctrina". Como se verá más abajo, debido entre otras razones a la creciente importancia económica y política del MERCOSUR, los brasileños encuentran terreno fértil para su

mensaje en segmentos significativos de la sociedad y burocracia argentinas.

En efecto, varias delegaciones brasileñas han viajado a Buenos Aires con este objetivo. Básicamente, su mensaje ha sido que:

1. Ya no existen razones para temer un peligro a la seguridad desde países vecinos (en esto, el gobierno argentino está de acuerdo, al menos en lo que se refiere a Brasil);
2. Por lo tanto, no hay necesidad de progresos adicionales en términos del control de armas convencionales y del establecimiento de mecanismos de seguridad cooperativa (en esto el gobierno argentino discrepa), y
3. El auténtico problema de seguridad para los países del Cono Sur emerge de los Estados Unidos (en esto, el gobierno argentino no podría estar más en desacuerdo).

Ciertamente, y como un ejemplo ilustrativo, en el seminario titulado "Fuerzas Armadas 2000", que tuvo lugar el 28 de junio de 1994 y al que asistieron distinguidos miembros del Instituto Brasileño de Asuntos Estratégicos (IBEA) tales como el general Manuel Texeira, el almirante José do Amaral Oliveira, el coronel Morgado, y el Dr. Antonio Carlos Pereyra, se señaló claramente que el problema más importante enfrentado por los países de la región provenía de la combinación del subdesarrollo con la política hegemónica de los Estados Unidos. Se afirmó que esta política hegemónica tenía lugar en un contexto de globalización económica y de un ensanchamiento de la brecha entre los países pobres y los países ricos, y que entre otros mecanismos para mantener el *status quo* los Estados Unidos operan para obstruir la adquisición de alta tecnología por parte de países como la Argentina y Brasil. Más aún, se alegó que el aspecto militar de esta política es el concepto de seguridad cooperativa, que cristaliza la hegemonía de los Estados Unidos y avanza hacia la disolución de las soberanías estatales, que ya se encuentran adversamente afectadas por el proceso de globalización económica. Por consiguiente, están en contra de cualquier propuesta para la construcción de un sistema hemisférico de seguridad interestatal. En su opinión, los países afectados por estos intentos hegemónicos deben unirse a los efectos de estar en una mejor posición frente a los poderosos; deben resistir todos los intentos de subordinar o debilitar sus instituciones militares; deben mantener sus identidades nacionales claramente diferenciadas, y muy especialmente, deben obtener acceso a la alta tecnología que les es negada.

Más específicamente, el Dr. Liveiro Ferreira<sup>25</sup>, presidente del IBAE, señaló el peligro de la

erosión de las soberanías nacionales. Existe según él una contradicción entre la globalización económica y la seguridad nacional, enfatizando que aún no ha sido suficientemente discutido el papel que los países de la región le permitirán jugar a los Estados Unidos. Enfatizó los intentos hegemónicos de los Estados Unidos y dijo que claramente existe una potencial confrontación entre "el Plata y el Norte".

A su vez, el almirante Amaral (ex jefe de la marina brasileña) enfatizó las políticas hegemónicas de los Estados Unidos e implícitamente cuestionó las políticas argentinas de apoyo a una Pax Americana, de apoyo a la hegemonía de los Estados Unidos, y de apoyo a un proyecto de seguridad interestatal, que según él es proyectado y liderado por los Estados Unidos. Por otra parte, el coronel Morgado (un oficial en servicio activo) enfatizó los peligros de la globalización y de la erosión de la soberanía, a la vez que el general Texeira (ex jefe de planeamiento del ejército) subrayó que los peligros a la seguridad no son endógenos a la región sino que provienen de afuera de ella. Finalmente, el Dr. Pereyra (un periodista especializado y ex director de una revista brasileña sobre estrategia y política) afirmó enfáticamente que el concepto de seguridad cooperativa sólo puede ser puesto en práctica cuando un país hegemoniza a todos los demás, y que es por lo tanto extremadamente peligroso, inevitablemente conduciendo a la erosión de la soberanía estatal.

Está muy claro que esta ideología que inspira a las dirigencias brasileñas en última instancia asume que la acumulación de poder estatal es el objetivo prioritario de los Estados, y que como tal está completamente contrapuesta a la ideología ciudadano-céntrica que inspira a las políticas argentinas, que subordina el poder y la soberanía estatal al bienestar ciudadano, a la libertad y a la democracia.

Conclusiones muy similares respecto de la ideología que inspira a las políticas brasileñas de seguridad emergen de la conferencia dada por el prominente politólogo y hombre público brasileño Helio Jaguaribe en la cancillería argentina el 7 de septiembre de 1994. En esa sesión académica Jaguaribe alabó al MERCOSUR porque según él otorgará a los países del Cono Sur una mayor "capacidad de retaliación" y "autosuficiencia temporaria" frente a las políticas de las grandes potencias. Además, y específicamente respecto de la seguridad internacional, dijo que "países débiles como los nuestros" necesitan de una salvaguarda militar contra la creciente tendencia hacia la intervención. Dijo que se precisa contar con la capacidad de infligir un daño considerable a

cualesquier gran potencia que desee intervenir en el Cono Sur. Jaguaribe afirmó que por este motivo "es un firme partidario del desarrollo de un submarino nuclear brasileño", y que cree que la Argentina debería desarrollar asimismo el suyo. También afirmó que el MERCOSUR debe tener un plan de defensa, que debería incluir el despliegue de un número de misiles en torno a su perímetro.

Estas opiniones brasileñas claramente ilustran el hecho de que la ideología de seguridad y de política exterior que inspira al Estado brasileño está opuesta a la esponsada por el gobierno argentino. Naturalmente que jamás negaríamos que el bienestar ciudadano incluye una dimensión de seguridad, y el hecho de que el gobierno argentino es conciente de ello está ilustrado por su preocupación por el armamentismo chileno, que según parece no es alarmante aún pero que no obstante es una cuestión que requiere atención. Pero al contrario de un enfoque Estado-céntrico, las políticas ciudadanocéntricas de un país en vías de desarrollo tenderán a alejarse en la máxima medida de lo posible de inversiones tan improductivas como el desarrollo de un submarino nuclear, para no mencionar el despliegue de misiles en su perímetro.

Por cierto, el desmantelamiento del Condor II es la mejor ilustración del enfoque ciudadanocéntrico de la Argentina: fue desactivado porque el riesgo de proliferación que representaba inevitablemente iba a ser sancionado por los Estados Unidos, a un costo enorme para el bienestar del argentino medio, mientras que la continuidad en su desarrollo sólo beneficiaría a la vanidad de la cúpula militar y de algunas otras élites. En agudo contraste con esta actitud se encuentra la opinión de Rubens Barbosa, el embajador brasileño en Londres, que fuera expresada durante un seminario en Milán en noviembre de 1994 a uno de los autores de este trabajo. Barbosa dijo que la desactivación del Cóndor II había sido totalmente gratuita, "a cambio de nada", y que el Brasil "no haría nada tan estúpido" como eso. Esta afirmación adquiere aún mayor relevancia después de que en junio de 1995 la Casa Blanca confirmara que Rusia ha vendido sofisticada tecnología misilística a Brasil, y que teme que ésta sea utilizada para el programa de desarrollo misilístico iniciado en 1992<sup>26</sup>.

Aunque los brasileños no siempre se expresan en términos tan extremos como los arriba citados cuando viajan a Buenos Aires a hablar sobre políticas exteriores y de seguridad, de todos modos está siempre claro que existe una fuerte divergencia en el pensamiento estratégico de ambos

gobiernos. Por ejemplo, durante una reunión sobre temas de seguridad del Cono Sur sostenida el 11 de septiembre de 1994 bajo los auspicios de FLACSO/Buenos Aires y FOROSUR, los representantes brasileños dejaron sentado que en su opinión la adquisición de mayores poderes de intervención por parte de agencias multilaterales como las Naciones Unidas o la Organización de los Estados Americanos, tal como fuera puesta en práctica, por ejemplo, en Haití, no era aconsejable, y que el Consejo de Seguridad no debiera ser dotado de tanto poder. Por el contrario, la Argentina ha sido uno de los pilares y principales partícipes de la operación haitiana, y apoya el fortalecimiento del Consejo de Seguridad como una cuestión de principio. Los brasileños tienden a subestimar la posibilidad de eventuales conflictos intra-latinoamericanos, subrayando que es injusto pedir reducciones de armas, lo que sólo beneficiaría a los intereses de las grandes potencias. Desde su punto de vista, sería indeseable internacionalizar las fuerzas armadas de los países latinoamericanos (creando, por ejemplo, brigadas bi- o multilaterales). Aunque desde la Argentina se los percibe como sinceros cuando afirman que hay escasos o ningún motivo para suponer que alguno de los Estados importantes de América del Sur atacará a otro, son claramente partidarios de la acumulación del poder estatal y de un concepto tan absoluto de la soberanía como sea factible en el mundo actual. Tanto los brasileños como los chilenos están en contra de poner plenamente en práctica el concepto de seguridad cooperativa, que requeriría medidas de construcción de confianza (CBMs) tales como reducciones de armas convencionales e inspecciones: consideran que éste es un modelo europeo que no puede ni debe ser transplantado a América del Sur. Tienden a limitar la gama de CBMs en el campo convencional a medidas tan inocuas como los intercambios de cadetes y las visitas de cortesía<sup>27</sup>.

Por otra parte, cuando se trata de conversaciones oficiales de los *militares* de ambos países, los brasileños (al contrario de los chilenos) son sorprendentemente abiertos y transparentes acerca de los temas vinculados a la defensa. Muestran una excelente disposición a evacuar toda duda que pueda surgir entre los militares argentinos, generosamente muestran sus instalaciones, y llevan la cooperación al punto de permitir que aviones argentinos operen desde el portaviones brasileño bajo las órdenes de un oficial argentino. Sin embargo, cuando se sugiere que este tipo de medida de construcción de confianza (CBM) sea institucionalizada, inmediatamente retroceden. Aunque están dispuestos a ser transparentes, no quieren acordar la obligación de serlo, y cuando esto se propone

retroceden al argumento de que como ya no existen problemas de seguridad entre nosotros, en realidad no hay necesidad de CBMs, y más aún, que exigir la generación de confianza cuando en los hechos hay confianza puede destruir la confianza. Y en este contexto lo que emerge repetidamente es una advertencia y requisito previo a la cooperación: que los yanquis sean mantenidos lo más lejos posible. Los brasileños objetan incluso a la proyectada fuerza de 120 norteamericanos en Paraguay para ayudar a controlar el narcotráfico<sup>28</sup>.

Finalmente, el más reciente argumento brasileño contra la institucionalización de CBMs serias es que dado el "déficit defensivo" que en los hechos se ha desarrollado en la Argentina tanto frente a Chile como frente a Brasil, ¿porqué debiera Brasil preocuparse por confiar en la Argentina? Más aún, arguyen que el déficit defensivo argentino es contrario a los intereses de los militares brasileños y podría conducir a un deterioro de las relaciones entre las fuerzas armadas de ambos países, porque constituye un modelo cuya imitación podría ser intentada por algún sector de la dirigencia política brasileña<sup>29</sup>

Nuestra hipótesis --ciertamente más sólida frente a esta evidencia que equivale a una confesión-- es que el problema esencial radica en que las CBMs y las reducciones de armas son percibidas por ambos los brasileños y los chilenos como una amenaza a los intereses de sus corporaciones e industrias militares: la Argentina y sus propuestas constituyen un modelo peligroso, no a su seguridad, sino a los intereses de sus militares. Hay por supuesto una importante diferencia entre los brasileños y los chilenos, porque en el caso chileno este fenómeno está acoplado a disputas territoriales pendientes con todos sus vecinos inmediatos, mientras que Brasil no tiene pendiente ninguna tal disputa. A su vez, los militares argentinos se sirven del argumento brasileño para intentar apuntalar sus propios y alicaídos intereses corporativos, señalando que un desarrollo militar asimétrico como el que ha emergido entre los países de la región es un obstáculo a la institucionalización de medidas de construcción de confianza sólidas, y que cierto grado de simetría en el desarrollo militar es una precondition para la seguridad cooperativa.

Sin embargo, sería una sobresimplificación reducir la actitud brasileña respecto de las CBMs a la defensa de estrechos intereses corporativos militares. Probablemente también esté condicionada por persistentes delirios de grandeza sobre su futuro como potencia mundial, no muy diferentes a los que afectaron a la Argentina en una etapa previa de su historia reciente. Por cierto, a pesar de que

la suma total tanto del producto bruto interno como del comercio exterior del MERCOSUR más Chile y Bolivia no alcanzan a un 5% del total mundial de ambos conceptos, el ex ministro de finanzas brasileño, Ricupero, declaró recientemente que el MERCOSUR debiera convertirse en uno de los polos de poder de un mundo multipolar<sup>30</sup>. Efectivamente, en segmentos significativos de la sociedad brasileña, incluyendo los militares y la dirigencia política, aún sobrevive con fuerza la idea de que Brasil tiene un destino manifiesto como potencia mundial. Cuando les viene bien para seducir a sus vecinos, incluyen al MERCOSUR en el cuadro.

Naturalmente que estamos concientes de que las diferencias en el pensamiento estratégico de los militares y los gobiernos de la Argentina y Brasil están en alguna medida condicionadas por las diferentes circunstancias e intereses de ambos países. Entre éstas pueden incluirse:

1. La mayor vulnerabilidad financiera de la Argentina;
2. La importante industria de armas de Brasil, cuyas exportaciones se intenta defender y alentar. En este sentido, Brasil tiene un conflicto de intereses con los Estados Unidos (y objetivamente, con la mayor parte de la comunidad interestatal). Esta es una razón importante para la oposición brasileña a la internacionalización de sus fuerzas armadas y sistemas defensivos, como también una fuente de sensibilidad a cuestiones que afecten a la soberanía.
3. La oposición del Brasil a los esfuerzos de la comunidad interestatal de controlar la conservación de sus selvas, lo que también genera una sensibilidad especial a la erosión de la soberanía estatal, y
4. El interés brasileño en llegar a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Contrariamente el pensamiento prevaleciente en el gobierno argentino es que la expansión del grupo oligopólico de miembros permanente más allá de aquellos Estados que son auténticamente grandes potencias es contraproducente para la gobernabilidad del orden interestatal<sup>31</sup>. En otras palabras, la inclusión de países como Brasil como miembros permanentes de Consejo con poder de veto sería contraria a los intereses de la humanidad, a la vez que no brindaría ningún beneficio a la Argentina. En un esfuerzo diplomático por evitar ofender a Brasil con una negativa demasiado contundente, el canciller argentino también ha dicho que la Argentina eventualmente apoyaría la candidatura brasileña siempre que Brasil apoye una candidatura argentina a la misma posición, lo que en la práctica

neutraliza el pedido de apoyo brasileño.

Resta por ver si el presidente Cardoso puede conducir a Brasil a una posición más cercana a Occidente --y por lo tanto a la Argentina-- tal como sugirió que haría, o si el conflicto objetivo de intereses y el peso político y económico del complejo militar-industrial-diplomático brasileño le impedirá cambiar la política de su país significativamente. Cualquiera sea el caso, los factores señalados arriba determinan una divergencia de intereses estratégicos entre la Argentina y Brasil. Debido a diversas causas que han sido analizadas arriba, la Argentina ha atravesado un proceso de desarme unilateral y ha adoptado una actitud muy liberal respecto de asuntos tales como la erosión de la soberanía y el debilitamiento del Estado-nación tradicional. En alguna medida, la Argentina está más allá de toda posibilidad de retorno a perspectivas y expectativas tradicionales. Pero desde el punto de vista del gobierno argentino, la última ratio es que la Argentina no se ha desarmado para alimentar el hambre de poder de las élites brasileñas.

Por otra parte, las élites brasileñas gobiernan a un país que:

1. es considerablemente menos democrático políticamente que la Argentina debido a que sus militares retienen mucho más poder político interno, y
2. también es considerablemente menos democrático socialmente que la Argentina, en tanto alberga una estructura social dual con concentraciones mucho mayores de riqueza y pobreza, y una clase media proporcionalmente más pequeña.

Por estos motivos, las élites brasileñas no serán proclives a renunciar a la acumulación de poder estatal como el objetivo primordial de su Estado. Las políticas exteriores y de seguridad de la Argentina se basan en un enfoque ciudadano-céntrico que el gobierno del Brasil no puede (ni quiere) imitar, precisamente porque el suyo es un país esencialmente más oligárquico. Por lo tanto, las perspectivas estratégicas prevalecientes en el gobierno brasileño necesariamente divergirán de las argentinas, al menos mientras las actuales políticas ciudadano-céntricas permanezcan vigentes en el Plata.

### **Conflicto ideológico y burocrático al interior de la sociedad y el gobierno argentino**

En este sentido, la mayor parte de los altos funcionarios argentinos entienden que los objetivos estratégicos de su país no debieran ser torcidos por intereses brasileños. En la cancillería

estos funcionarios están concentrados en las direcciones dedicadas a la estrategia de la política exterior y a los asuntos de seguridad, aunque el número de apoyos a las actuales políticas argentinas ha crecido también en otras áreas del ministerio<sup>32</sup>. Estos segmentos *tienden* a ser más liberales en su ideología, como también menos sensibles a los *símbolos tradicionales* del nacionalismo. Al contrario de lo que desearían los estrategas brasileños, está claro para muchos en el gobierno y la burocracia de la Argentina que estar subordinado estratégicamente a Washington es infinitamente menos regresivo que estar subordinado a Brasilia, y que este principio no debiera concebirse como contradictorio con la integración económica con Brasil.

Sin embargo, este no es un punto de vista consensual en la sociedad, la burocracia y la dirigencia política argentina. Aunque las encuestas muestran que la gran mayoría de la población apoya a las actuales políticas exteriores y de seguridad, y más aún demuestran que los Estados Unidos son percibidos como *el* modelo a ser seguido (lo que es ciertamente una novedad en el contexto de la política argentina y latinoamericana)<sup>33</sup>, quienes así se expresan constituyen una mayoría silenciosa (que una y otra vez ha votado por Carlos Menem a pesar de la antipatía de los medios de prensa por el presidente), mientras minorías significativas e influyentes se han expresado fuertemente contra lo que ha sido peyorativamente llamado una política de "relaciones carnales" con los Estados Unidos<sup>34</sup>.

Por otra parte, la oposición a las políticas exteriores y de seguridad de la Argentina (excluyendo la integración económica a través del MERCOSUR, que al menos hasta la crisis comercial argentino-brasileña de junio de 1995 tenía consenso) incluye amplios segmentos del espectro político, de la prensa, de la burocracia y del mundo académico. Básicamente, todo el centro-izquierda, más la derecha nacionalista y algunos conservadores sensibles a los símbolos y valores nacionalistas, están en contra de estas políticas. Esto significa que *la mayor parte de la prensa* está en contra de ellas, y el hecho de que no hayan sido capaces de cambiar el ánimo de la mayoría silenciosa muestra que ésta es en gran medida inmune a adoctrinamientos que no reflejan sus necesidades y ansiedades. No obstante, debe enfatizarse que *algunos de los más serios desafíos a estas políticas han emergido del seno mismo del gabinete nacional*, y que ellas fueron salvadas por la intervención directa del Presidente.

Por cierto, también existe un segmento importante de la burocracia y el aparato estatal que está en contra de estas políticas y que parece seducido por los intentos brasileños de llevar a la

Argentina a su órbita. Este segmento, que ideológicamente tiende a ser conservador aunque incluye algunos miembros de la vieja guardia peronista que se sienten alienados por las políticas de Menem (entre los que se cuentan los bordonistas de 1995), como también algunas personalidades muy influyentes que están claramente con el Presidente en todo excepto en su alineamiento con Occidente, incluye asimismo a muchos de los negociadores profesionales del MERCOSUR de la cancillería. Estos funcionarios están claramente a favor de ceder a los deseos brasileños y de subordinar el vínculo estratégico entre la Argentina y los Estados Unidos, a su integración con el Brasil y a los intereses políticos de Brasil frente a los Estados Unidos. No ocurre lo mismo en el ministerio de economía, sin embargo, donde estas divisiones ideológicas no parecen registrarse, y que es el frente de batalla de la mayor parte de las duras disputas comerciales vinculadas al MERCOSUR<sup>35</sup>. De tal modo, mientras los dos ministros, Di Tella y Cavallo, están claramente a favor de una política de dos vías, con una alianza estratégica con los Estados Unidos (u Occidente) y una prioridad comercial ubicada en el MERCOSUR, algunos de los subordinados de Di Tella a cargo de las negociaciones del MERCOSUR estarían claramente a favor de sacrificar la alianza estratégica con Estados Unidos al MERCOSUR y a las necesidades políticas del Brasil (esto no es extraño si se considera que antes de 1992 la mayor parte del cuerpo diplomático activo se dedicaba a obstaculizar la nueva política exterior argentina, problema que sufrió el mismo Cavallo durante su breve gestión como canciller<sup>36</sup>).

En la opinión de los autores de este trabajo existe una tendencia a que los funcionarios con una visión estratégica amplia rechacen la pretensión brasileña de poner a la Argentina bajo su órbita en la política mundial, y este hecho, además del apoyo silencioso del público a estas políticas, son algunos de los factores más importantes que funcionan a favor de la continuidad del actual alineamiento argentino. Por otra parte, aunque muchos burócratas profesionales apoyan a estas políticas (en algunos casos debido a convicción personal, y en otros debido tanto a la subordinación debida a sus superiores como a la funcionalidad de esta actitud para su progreso profesional), también existe un buen número de diplomáticos (y políticos, periodistas e intelectuales) que están seducidos por las exigencias brasileñas debido por lo menos a los siguientes factores:

1. La política de alineamiento con Estados Unidos u Occidente corre contra el grano del nacionalismo argentino tradicional, y aunque la opinión pública ya no es demasiado sensible a este factor, el segmento de los burócratas profesionales (y en cierta medida, el de los

políticos y periodistas) ha sido sometido a una dosis mucho mayor de adoctrinamiento nacionalista que el ciudadano promedio. Además, estos segmentos han tenido un involucramiento personal en políticas argentinas que eran la cabal antítesis de las actuales. Por ejemplo, durante décadas los diplomáticos argentinos votaron contra Occidente en las Naciones Unidas, y ahora la dirigencia política los ha forzado a dar un giro que muchos de ellos consideran "indigno"<sup>37</sup>.

2. Aunque esto no sea válido para todos ellos, muchos se sienten más cómodos con la cultura latinoamericana de Brasil que con la cultura norteamericana, y

3. Objetivamente, tanto los burócratas como los políticos, periodistas y académicos argentinos son más importantes en Brasilia que en Washington (y además, por obvios motivos políticos los brasileños intencionalmente halagan su vanidad haciéndolos sentir importantes). Tienen mucho más acceso a figuras nacionalmente prominentes en Brasil que en los Estados Unidos. A veces son condecorados por el gobierno brasileño. Son testigos y partícipes privilegiados de la pompa brasileña, con su tradición "imperial". Por el contrario, se sienten esnobeados y claramente de segunda línea en los Estados Unidos. Como bien saben los historiadores diplomáticos, la vanidad personal nunca debe ser subestimada en el proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, en el ámbito del ministerio de defensa la situación presenta algunas ambigüedades debido principalmente a pequeñas pero significativas diferencias ideológicas entre el ministro Camión, por un lado, y Di Tella y Cavallo, por el otro, siendo el ministro de defensa algo menos proclive al alineamiento a la vez que algo más cercano al Brasil. Contrariamente, con los militares mismos no parece haber demasiados problemas. Por cierto, nadie en la Argentina está más conciente que los militares del hecho de que, después de la firma y ratificación de los diversos tratados de no proliferación, de la desactivación del Cóndor II y del desmantelamiento de la industria de defensa, la Argentina está más allá de la posibilidad de retorno, y ya ni siquiera puede *soñar* con ser una gran potencia (como lo hiciera infructuosamente en el pasado). Al mismo tiempo, pocas posibilidades podrían ser más revulsivas a su cultura nacionalista<sup>38</sup> que subordinarse al Brasil. Por este motivo, en el largo plazo los militares argentinos seguramente serán la fuerza política que más persistentemente apoyará el alineamiento de la Argentina con Occidente. Aunque existe una medida

de competencia burocrática entre la cancillería y el ministerio de defensa, que se disputan contactos, negociaciones y actividades internacionales relacionadas con la seguridad y los asuntos militares, en esta competencia no están en juego visiones estratégicas divergentes.

### **Conclusiones**

Aunque la Argentina no enfrenta amenazas directas ni inmediatas a su seguridad de parte de Estados vecinos, la continuidad de sus políticas exteriores y de seguridad (de alineamiento con Occidente y de características propias del modelo del *trading state*) se encuentra jaqueada por el armamentismo chileno, por los intentos brasileños de poner a la Argentina políticamente bajo su égida, y en menor medida por conflictos ideológicos dentro de la Argentina misma.

La resistencia que se encuentra en el Cono Sur a las propuestas argentinas en materia de seguridad cooperativa a nivel hemisférico, regional, subregional y bilateral han conducido a un desequilibrio entre los logros argentinos en el campo de la seguridad global, su apoyo al Consejo de Seguridad, su aproximación a la OTAN, su participación en diversos regímenes de no proliferación, y la emergente afinidad y creciente cooperación con Occidente en materia de seguridad, por un lado, y sus limitados progresos en el campo de la seguridad regional, por el otro. Estos últimos no han ido mucho más allá del campo (ciertamente significativo) de la no proliferación de armas de destrucción masiva.

Aunque como se dijo la seguridad argentina no está al presente amenazada por sus vecinos, la seguridad de un país está en gran medida definida por su entorno regional específico. Los limitados avances en este terreno no son solamente un problema para la Argentina, sino que por sobre todo constituyen una limitación objetiva a la creación de condiciones de estabilidad de largo plazo en la subregión. La ausencia de progresos en este campo también ha generado una asimetría entre los progresos de la integración económica y política, por un lado, y la administración de los asuntos de seguridad del Cono Sur a nivel bi- y multilateral, por el otro.

Por otra parte, los mismos progresos y crisis recurrentes del proceso de integración generan incertidumbres en el plano estratégico. En momentos en que las proyecciones del comercio internacional argentino indican que pronto las exportaciones al Brasil representarán más del 30% del total argentino, mientras que las del Brasil a la Argentina no superarán el 15% del total brasileño,

Brasil puede muy bien encontrarse en posición de poder chantajear al gobierno argentino para que cambie sus políticas exteriores y de seguridad. Crisis comerciales como la de junio de 1995, que involucró la violación de compromisos de parte del Brasil frente al MERCOSUR respecto del régimen de automotores, ponen al desnudo la vulnerabilidad argentina. Por cierto, si es que Brasil está dispuesto a usar para su ventaja política la creciente asimetría que se viene registrando en la interdependencia comercial entre ambos países, quizá la única perspectiva de supervivencia a largo plazo de aquella parte de las actuales políticas de seguridad argentinas que entran en conflicto con intereses brasileños, radique en que la codicia brasileña los lleve a la destrucción del MERCOSUR, cosa que puede ocurrir si crisis como la del sector automotriz se repiten.

Más allá de estas inquietantes e indeseables perspectivas, sin embargo, un trabajo como el presente no quedaría completo si no se mencionara el hecho de que el mayor desafío inmediato a la seguridad argentina no está en su origen relacionado en absoluto con las políticas de los Estados vecinos, sino que proviene del terrorismo. Por cierto, la Argentina no ha sido la víctima de agresiones de otros Estados desde el fin del bloqueo anglo-francés en 1850. En contraste, el terrorismo de izquierda y el terrorismo de Estado produjeron estragos durante la década de 1970. Y mucho más recientemente, en 1992 y nuevamente en 1994, el centro de Buenos Aires fue víctima de explosiones de enorme poder destructivo, primero contra la embajada de Israel y después contra instituciones judías argentinas. La segunda explosión mató a casi 90 personas e hirió a más de 300.

Organizaciones fundamentalistas islámicas son los principales sospechosos en estos casos irresueltos (en el primer caso, hubo una auto-atribución del Hezbollah). Células de Hezbollah han sido identificadas en la Argentina, como también en territorio brasileño y paraguayo cercano a la frontera argentina. Sin embargo, aunque el gobierno brasileño ha asegurado que en lo que a su responsabilidad se refiere, la seguridad argentina está bien vigilada, ha rechazado un proyecto multilateral para controlar las actividades de los fundamentalistas islámicos, que hubiera incluido a la Argentina, Brasil, Paraguay, como también a los Estados Unidos, cuyo *knowhow* y recursos humanos para la lucha contra este tipo de terrorismo es indispensable para las posibilidades de éxito (debido a que, por ejemplo, los servicios de inteligencia de los países del Cono Sur carecen de la capacidad de infiltrar células del Hezbollah, y en ningún caso podrían adquirirla en menos de una década). La negativa brasileña a cooperar plenamente es el producto de dos factores complementarios:

1. La sensibilidad brasileña a la erosión de la soberanía, que ya fue tratada y que determina la oposición a la participación de otros países en cuestiones que hacen a la seguridad en el territorio brasileño, y
2. Las multimillonarias exportaciones de armas del Brasil a Irán, que el primero no quiere perjudicar escrutinizando las actividades de los fundamentalistas pro-iraníes de manera que pueda percibirse como ofensiva.

Por lo tanto, este es aún otro serio conflicto de intereses entre la Argentina y Brasil. Aún no ha generado nada parecido a una crisis bilateral, pero en caso de producirse un tercer atentado en la Argentina se produciría una situación muy seria.

Esta limitación a la capacidad de controlar el terrorismo se ve agravada por aún otro factor que es exclusivamente doméstico. Atentados tales como los perpetrados en Buenos Aires, aunque probablemente inspirados y financiados por fundamentalistas islámicos (que suministraron por lo menos un chófer suicida y un "testigo"), casi con seguridad requirieron la complicidad de mercenarios locales, los que probablemente suministraron la logística y las investigaciones del terreno previas al atentado mismo, para las cuales era necesario contar con gente local, que podía pasar inadvertida con mucha más facilidad que extranjeros exóticos especialmente en la vecindad de las instituciones judías. Aunque no existen precedentes de atentados de esta magnitud perpetrados por la extrema derecha argentina, podría muy bien ser que miembros de ese segmento de la sociedad local, que son tan antisemitas como los fundamentalistas islámicos mismos, hayan sido reclutados para la logística y la preparación del terreno por parte de los terroristas fundamentalistas.

Si este fuera el caso, sería extremadamente improbable que los servicios de inteligencia argentinos estuvieran dispuestos a poner esta complicidad al descubierto, aunque más no sea porque la mayoría de los miembros profesionales de la comunidad de inteligencia de la Argentina simpatizan ideológicamente con la extrema derecha y fueron reclutados por la dictadura militar. Por cierto, lo más probable es que la comunidad de inteligencia argentina no avance en lo más mínimo en la investigación de la extrema derecha argentina. En la Argentina no puede esperarse un resultado como el alcanzado en los Estados Unidos frente a la Milicia de Michigan, porque en los Estados Unidos la extrema derecha es completamente marginal al poder, mientras que hasta 1983 en la Argentina dicho segmento político ha estado vinculado de cerca al corazón mismo del Estado. En la Argentina una

investigación en profundidad de la extrema derecha podría conducir fácilmente a gente que está directamente relacionada, por amistad y/o parentesco, a personalidades que hasta 1983 gobernaron al país. Tales resultados serían desestabilizantes para el gobierno mismo, y es por lo tanto dudoso que el gobierno esté interesado en seguir esa línea de investigación.

Por el mismo motivo, es improbable que el gobierno intente reestructurar sus servicios de inteligencia: sería peligroso para la ciudadanía tomar medidas tan sencillas como dejar sin empleo a un contingente importante de los agentes de inteligencia del país. Obviamente, también es peligroso permitir que gente anti-democrática domine las actividades de inteligencia de un Estado, pero este es un peligro de largo plazo, mientras que las probables actividades ilegales de un grueso contingente de ex-agentes sin empleo sería un peligro de corto plazo, y los gobiernos generalmente son más sensibles a estos últimos.

Por lo tanto, la mayor amenaza a la seguridad argentina también es la más difícil de manejar. Aparentemente involucra una dimensión interna, una dimensión brasileña, y una dimensión fundamentalista islámica. Si no se producen nuevos atentados esta amenaza se esfumará en la nada, pero si se produjera un tercer atentado sumiría al país en una grave crisis de gobernabilidad.

Finalmente, aún otro problema de seguridad que la Argentina enfrenta está creado exclusivamente por la Argentina misma y emerge de la persistente ambición de recuperar las islas Malvinas. Desde la guerra de 1982 la pretensión argentina es percibida por los isleños como una amenaza a su propia seguridad, y en Gran Bretaña ellos se han convertido en enérgicos *lobbyistas* para la continuación del embargo de armas contra la Argentina. A su vez, el gobierno argentino parece atrapado en su política irredentista por factores políticos internos que están condicionados culturalmente, ilustrando una vez más como la sociedad misma impone un límite a la gobernabilidad. En tanto el embargo de armas contra la Argentina se combina con el permanente suministro de armas británicas a Chile, puede decirse que la Argentina misma es indirectamente la creadora de una parte de los incipientes desequilibrios militares desfavorables que eventualmente pueden amenazar su seguridad.

## NOTAS

1. En noviembre de 1979, es decir en pleno régimen militar, se firmó un tratado tripartito entre la Argentina, Brasil y Paraguay que sentó las bases para relaciones cooperativas futuras. Le siguió un intenso intercambio de acuerdos entre la Argentina y Brasil, incluso en el sensitivo campo de la tecnología nuclear, que precedió con mucho al proyecto de integración iniciado por los gobiernos civiles de ambos países, comenzado en 1985. Véase M. Segre, La Cuestión Itaipú-Corpus: El Punto de Inflexión en las Relaciones Argentino-Brasileñas, documento de trabajo de FLACSO, Buenos Aires, septiembre de 1990.
2. Ver J.S. Tulchin, La Argentina y los Estados Unidos: Historia de una Desconfianza, Buenos Aires: Planeta, 1990.
3. Ver C. Díaz-Alejandro, Essays on the Economic History of the Argentine Republic, New Haven: Yale University Press, 1966. Hay edición en castellano.
4. Ver C. Escudé, El Fracaso del Proyecto Argentino: Educación e Ideología, Buenos Aires: Ed. Tesis/Instituto Di Tella, 1990; C. Escudé, Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina, Buenos Aires: Planeta, 1992, cap. 4; C. Escudé, La "Riconquista" Argentina: Scuola e Nazionalismo, Fiesole: Edizione Cultura della Pace, 1992 (versión abreviada en italiano del primer libro citado); C. Escudé, "Education, Political Culture and Foreign Policy: The Case of Argentina", serie de documentos de trabajo sobre América latina de las universidades de Duke y North Carolina (Chapel Hill), Durham, N.C., 1992.
5. Ver C. Escudé, Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-1949, Buenos Aires: Belgrano, 1983, 1984, 1988; también los capítulos 7 y 8 de J.S. Tulchin, *op.cit.*; C. Escudé, "Argentina: The Costs of Contradiction", en Abraham F. Lowenthal (comp.), Exporting Democracy: The United States and Latin America, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991, y C. Escudé, "US Political Destabilisation and Economic Boycott of Argentina during the 1940s", en G. Di Tella y D. Cameron Watt (comps.), Argentina Between the Great Powers, 1939-46, Londres: Macmillan 1989.
6. Ver, por ejemplo, R. Russell (comp.), La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial, Buenos Aires: GEL, 1992, y R. Bouzas y R. Russell (comps.), Estados Unidos y la Transición Argentina, Buenos Aires: Legasa, 1989. Ambas volúmenes colectivos son expresiones pluralistas del mencionado debate. Ver también C. Escudé, "Política Exterior Argentina: Una Sobredosis Crónica de Confrontaciones", en E. Garzón Valdés, M. Mols y A. Spitta (comps.), La Nueva Democracia Argentina, Buenos Aires: Sudamericana, 1988; C. Escudé, La Argentina vs. Las Grandes Potencias: El Precio del Desafío, Buenos Aires: Belgrano, 1986, y La Argentina ¿Paria Internacional?, Buenos Aires: Belgrano, 1984. Ver también números sucesivos de América Latina/Internacional, la publicación de FLACSO, Buenos Aires.
7. Curiosamente, antes de la presidencia de Menem no existía una división significativa entre fuerzas políticas democráticas y militaristas respecto a algunos de los ejes más importantes de las políticas exteriores y de seguridad. Es cierto que los segmentos conservadores y militaristas del espectro

político aceptaron la lógica de la Guerra Fría, mientras la izquierda y el centro-izquierda eran más propensos a simpatizar con el bloque socialista. Pero respecto de Malvinas, las disputas territoriales con Chile, y los temas vinculados a las salvaguardias y la no proliferación, la derecha y la izquierda estaban unidas en una postura nacionalista que quizá sea atribuible a décadas de adoctrinamiento escolar. El proyecto Cóndor II fue iniciado por Alfonsín bajo su aprobación directa (acuerdo secreto de enero de 1984 con Egipto e Irak), y cuando el gobierno de Menem desactivó el proyecto Alfonsín y su partido protestaron fuertemente. También protestaron por lo que en su criterio era ceder a Gran Bretaña respecto de la cuestión Malvinas, a la vez que cuando tuvieron el gobierno adoptaron una política mucho más dura. Estaban orgullosos de los logros argentinos en el campo de la energía nuclear y desaprobaban de cualesquier limitaciones al desarrollo nuclear y a las exportaciones nucleares impuestas por acuerdos internacionales de no proliferación. Antes de Menem, tanto los sectores militaristas como los democráticos (incluyendo el propio partido peronista) eran grandes entusiastas de la Comisión Nacional de Energía Atómica. Desde esta perspectiva, lo que el debate posterior a la guerra de Malvinas consiguió no fue tanto consolidar el punto de vista de los sectores democráticos de la sociedad, sino desafiar un consenso previo que incluía a la mayoría de las fuerzas políticas, tanto democráticas como militaristas. Este consenso aún prevalece en Brasil y es una de las causas de las divergencias estratégicas que actualmente dividen a los Estados argentino y brasileño, que se tratarán en detalle más abajo.

8. El canciller Di Tella ha publicado una serie de artículos para la prensa en los que explica la lógica de las nuevas políticas exteriores argentinas en términos similares a los aquí presentados (aunque con las simplificaciones necesarias para llegar a una audiencia masiva). Véase, por ejemplo, Una política exterior al servicio del pueblo, en La Nación, 4 de noviembre de 1991; El "realismo moral" de nuestra política exterior, en Clarín, 12 de noviembre de 1991; La ilusión "Argentina potencia" resultó fatal, en El Cronista, 8 de diciembre de 1991; Moral y pragmatismo, en Revista Somos, 16 de diciembre de 1991; y Hay que atraer al capital extranjero, en Ambito Financiero, 19 de diciembre de 1991.

9. Según Antonio L. Pala y Frank O. Mora, hacia septiembre de 1994 la Argentina tenía 1765 participantes en operaciones multilaterales de paz (sin contabilizar 107 gendarmes en Haití), mientras que Brasil tenía 138, Chile 34, Colombia 62, Ecuador 5, Honduras 16, México 50, Uruguay 927 y Venezuela 32. De tal modo, de un total latinoamericano de 3062, la Argentina estaba contribuyendo considerablemente más de la mitad. Véase "Unknown Peacekeepers: The Increased Role of Latin American Armed Forces in the UN".

10. En alguna medida este hecho está determinado por la actitud relativamente más aislacionista de los Estados Unidos frente a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, después de la frustración de Somalia y la victoria electoral republicana.

11. Véase A. Fontana (comp.), Argentina-OTAN: Perspectivas de Seguridad Global, Buenos Aires: GEL, 1994.

12. F. Rojas Aravena, "Procesos de decisiones en el gasto militar latinoamericano", Fuerzas Armadas y Sociedad, July-September 1994.

13. Ibid.

14. No obstante, el grado de liberalización del pensamiento de los altos mandos argentinos es tal que oficiales superiores de la armada reconocen que el portaviones argentino (cuya puesta a punto requeriría una inversión de 70 millones de dólares) no es necesario para la defensa argentina, aunque (fieles a su interés corporativo) subrayan que sería de un inmenso valor simbólico en el caso de su participación en una coalición internacional.

15. Para un fechado pero no obstante importante relevamiento de percepciones de amenaza argentinas, véase A. Fontana, Percepción de Amenazas y Adquisición de Armamentos: Argentina, 1960-1989, Documento CEDES/48, Buenos Aires, 1990. Véase también A. Fontana, Percepciones Militares del Rol de las Fuerzas Armadas en Argentina, serie Cuadernos N°27, Fundación Simón Rodríguez, Buenos Aires, agosto de 1993.

16. The International Institute of Strategic Studies, The Military Balance, 1994-1995, p. 205-211. Según el IISS, la Argentina posee 266 tanques de batalla principales y 166 tanques livianos, en comparación a los 136 y 81 de Chile, respectivamente. La marina argentina posee 2 submarinos, 6 destructores y 7 fragatas, en comparación a los 4 submarinos, 6 destructores y 7 fragatas de Chile. Supuestamente, la aviación naval argentina tiene 42 aviones de combate y 13 helicópteros armados, contra los 14 y 16 de Chile, respectivamente. Finalmente, la Fuerza Aerea Argentina supuestamente tiene 219 aviones de combate y 11 helicópteros armados, mientras la de Chile tiene 98 aviones de combate y ningún helicóptero. Es innecesario aclarar que las fuerzas armadas brasileñas son inmensamente más poderosas que las argentinas, pero según la percepción vigente en la Argentina, Brasil no representa un peligro militar ya que sus ambiciones supuestamente radican en otras esferas, esto es, económica y de reconocimiento (de parte de las grandes potencias) de un papel especial como potencia regional.

17. Sobre este tema, véase A. Fontana, "Relaciones Cívico-Militares y Agenda de Seguridad en América Latina", en Agora (comp.), La Argentina y la Situación Internacional, Buenos Aires: GEL, 1993.

18. Este punto de vista emergió claramente en la reunión entre altos funcionarios de ambos países sostenida en Santiago el 23 de noviembre de 1994, bajo los auspicios de FLACSO/Chile y la Universidad Torcuato Di Tella.

19. Este punto de vista chileno emergió claramente del primer taller convocado para el proyecto del *Inter-American Dialogue* (sostenido el 24 y el 25 de marzo de 1995), del que el presente trabajo forma parte.

20. Varios funcionarios e intelectuales chilenos han expresado repetidamente esta opinión. En la experiencia personal de los autores de este trabajo, un encuentro extraoficial significativo en el que se expresaron estos conceptos tuvo lugar en ocasión de un desayuno de trabajo con Francisco Rojas Aravena, el 24 de marzo de 1995, previo al taller del Diálogo Inter-Americano mencionado arriba. Aparentemente, FLACSO/Chile tomó la delantera en la formulación de esta interpretación paranoide,

antes de que fuera adoptada por los militares chilenos.

21. Es interesante observar las diferencias registradas entre las evaluaciones occidentales (por un lado) y del Tercer Mundo (por el otro) de la participación argentina en las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en una entrevista del año 1994 Sir Brian Urquhart, ex subsecretario general de las Naciones Unidas, declaró que: "La Argentina ha provisto hospitales, tropas, ingenieros, policías y observadores políticos. Yo quisiera que todos los países tuvieran este nivel y diversidad de participación". En cambio, en el contexto de un seminario sostenido en la *American University* en mayo de 1995, el profesor Raúl Benítez de la Universidad Nacional Autónoma de México llamó "mercenarias" a las fuerzas argentinas de mantenimiento de la paz.

22. Véase C. Escudé, La Argentina, ¿Paria Internacional?, Buenos Aires: Belgrano, 1984; La Argentina vs. las Grandes Potencias: El Precio del Desafío, Buenos Aires: Belgrano, 1986, ensayos 3 y 4; "Argentine Territorial Nationalism", Journal of Latin American Studies, Mayo de 1988; Realismo Periférico (*op.cit.*, cap. 4), y "Education, Political Culture and Foreign Policy: The Case of Argentina", Duke-UNC Working Paper Series on Latin America, Durham, noviembre de 1992.

23. Información transmitida a uno de los autores de este trabajo por un alto funcionario de la cancillería argentina.

24. Se produjo un marcado contraste entre el vivo interés demostrado por oficiales argentinos y el rechazo demostrado por oficiales chilenos y brasileños frente a un video sobre la brigada franco-alemana, proyectado en una reunión trilateral.

25. Ferreira no estuvo físicamente presente en la reunión pero presentó una ponencia escrita que fue leída en voz alta en su nombre.

26. Cable de AFP del 8 de junio de 1995 (La Nación, 9 de junio de 1995, página 3, columna 1).

27. Durante la reunión citada en este párrafo uno de los expertos argentinos, el Dr. Rosendo Fraga, sugirió que una CBM importante sería el montaje de un mecanismo por el que cada uno de los países principales del Cono Sur avisase a los otros dos con treinta días de anticipación cada vez que piensa llevar a cabo maniobras militares que involucren a más de 4000 soldados. El punto de vista unánime de brasileños y chilenos fue que ésto sería totalmente innecesario e indeseable. Respecto de las CBMs, es interesante observar que ésto significa que los países del Cono Sur están muy por detrás de los logros alcanzados por los dos bloques *antagónicos* durante las etapas tardías de la Guerra Fría, ni qué hablar de la construcción de confianza entre Estados dentro de cada una de las dos alianzas. Por cierto, los logros de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (CFE) representan un contraste agudo frente a las frustraciones conosureñas respecto de las CBMs.

28. Esta información nos ha llegado a través de entrevistas a oficiales superiores del ejército y la armada.

29. Este dato fue revelado a los autores por dos oficiales superiores del ejército, en entrevistas separadas. Ambos oficiales habían sido testigos de este argumento brasileño y lo repitieron en términos muy similares.

30. Este punto de vista (con una cita explícita) fue endosado calurosamente por uno de los organizadores *argentinos* de un seminario que tuvo lugar en Brasilia el 26 y 27 de mayo de 1995, y que constituyó el complemento del seminario de septiembre de 1994 mencionado arriba. Más abajo se desarrollará el tema del disenso dentro de la Argentina misma respecto de sus políticas exteriores y de seguridad, insinuado por este episodio.

31. Esta es la política oficial de la Argentina, y fue su respuesta a una encuesta de las Naciones Unidas sobre el tema de la expansión del Consejo de Seguridad.

32. Los autores de este trabajo han sido testigos directos del crecimiento del apoyo burocrático a las políticas occidentalistas de la Argentina actual, tanto en la cancillería como en las fuerzas armadas.

33. Varias encuestas llevadas a cabo por los estudios más prestigiosos del país llevan a estas conclusiones, siendo la más completa la realizada por Manuel Mora y Araujo (SOCMERC).

34. Esta etiqueta fue acuñada en forma humorística por el propio canciller, resultando en extremo contraproducente. Es uno de los pocos casos identificados de una metáfora antropomorfa acuñada por un político que sirve para alienarle el electorado en lugar de concitar apoyos emocionales. Véase C. Escudé, The Anthropomorphic Fallacy in International Relations Discourse, Paper N° 94-6, The Center for International Affairs, Harvard University, August 1994.

35. Las direcciones especializadas de la cancillería están a cargo de aquellas negociaciones del MERCOSUR que son de una naturaleza política e institucional, mientras que el ministerio de economía está a cargo de las negociaciones comerciales. Debido a que los asuntos comerciales están condicionados por arreglos institucionales, sin embargo, existe un fuerte vínculo entre ambos ámbitos de negociación. Algunos de los principales negociadores del MERCOSUR del ministerio de economía han expresado su asombro frente a la disposición de los negociadores especializados de la cancillería a ceder frente a las exigencias brasileñas. Esta preocupación ha sido claramente expresada por funcionarios del ministerio de economía a los negociadores de empresas privadas con intereses en el MERCOSUR, y a consultores privados especializados en el tema. También ha sido expresada a los autores de este trabajo por algunos de los más altos funcionarios políticos de la cancillería misma, que miran con preocupación a la "itamaratización" de muchos diplomáticos especializados en la negociación del MERCOSUR.

36. Por ejemplo, durante la gestión de Cavallo en la cancillería, y después de que el perfil occidentalista de la nueva política exterior argentina había sido definido de manera contundente a través de la participación en la guerra del Golfo, la insubordinación burocrática condujo a que el perfil de votos de la Argentina en la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1990 fuera el más anti-norteamericano de toda la comunidad internacional, con excepción de Cuba, Yemen y Sudán; la Argentina empató con Vietnam en materia de anti-norteamericanismo, y superó a Libia e Irak.

37. Este sentimiento fue sinceramente expresado a uno de los autores de este trabajo por media docena de miembros de la misión permanente de la Argentina en las Naciones Unidas (Nueva York), en la ocasión del cambio de perfil de los votos argentinos durante la Asamblea General de 1991. Confesaron que sentían vergüenza cuando se encontraban con diplomáticos del Tercer Mundo que solían ser sus amigos y aliados, y que ahora estaban en el campo opuesto debido al inesperado giro occidentalista de la Argentina.

38. Esta cultura parece estar evolucionando rápidamente hacia una perspectiva más cosmopolita, al menos entre los sectores dominantes de las fuerzas armadas. Esta evolución se nota más en la armada y en el ejército, y menos en la aeronáutica.