

Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad

FLACSO-CHILE

Francisco Rojas Aravena
(editor)

FLACSO-Chile
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1999

© FLACSO - Chile

© Editorial NUEVA SOCIEDAD

Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela

Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189

Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve

<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.

Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-160-7

Depósito legal: lf 36919993022408

Presentación _____	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado _____	13
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
Posicionamiento de los actores chilenos frente a la integración _____	31
<i>Paz V. Milet</i>	
Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos _____	45
<i>Rut Diamint</i>	
Argentina y sus alianzas estratégicas _____	75
<i>Carlos Escudé</i>	
La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR _____	89
<i>Alcides Costa Vaz</i>	
Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina _____	125
<i>Marcelo Fabián Sain</i>	
El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional _____	163
<i>Eliézer Rizzo de Oliveira</i>	
La Política de Defensa de Chile _____	181
<i>Gabriel Gaspar</i>	

Comunalidades del debate: proyecciones de las relaciones entre los países del ABC _____	197
<i>Crk. Carlos Castro</i>	

Argentina y sus alianzas estratégicas

Carlos Escudé

La política exterior que la administración Menem ha estructurado en forma cuidadosa se funda sobre dos alianzas complementarias que se contrapesan mutuamente, imponiéndole límites la una a la otra, a la vez que consolidan para Argentina una situación de relativa seguridad en el ámbito interestatal (ahorrándose los costos económicos y políticos del armamentismo), y una optimización de su inserción comercial y financiera.

Estas dos alianzas estratégicas son las que Argentina ha establecido con Estados Unidos y Brasil. La alianza con Estados Unidos tiene tres funciones:

- eliminar los escollos para el desarrollo argentino generados por décadas de innecesarias confrontaciones políticas;
- disuadir el potencial aventurerismo de algunos sectores militares chilenos sin gastar dinero en armas, y
- ponerle límites a las expectativas brasileñas, en tanto la alianza argentino-norteamericana es una clara señal de que no estamos dispuestos a confrontar con Estados Unidos por utopías tercermundistas que no estén relacionadas con los intereses directos de los países del MERCOSUR (confrontaciones que en un pasado reciente inflamaron la pasión e imaginación argentina, inspirando políticas exteriores que sólo consiguieron marginarnos de los centros de poder occidentales de los que depende nuestro futuro).

A su vez, la alianza con Brasil también tiene tres funciones principales:

- promover una intensa integración económica subregional, esencial para el desarrollo económico argentino;
- ponerle límites a la alianza con Estados Unidos, dando una clara señal de que no hemos de tolerar intentos norteamericanos de intervenir en los asuntos internos brasileños (por ejemplo, con la excusa de defender el sistema ecológico del Amazonas), y
- contribuir también a disuadir el potencial aventurerismo de algunos sectores militares chilenos.

Esta estrategia, que optimiza el uso de las oportunidades de desarrollo económico y garantiza la seguridad interestatal eliminando los costos del armamentismo, ha podido imponerse en Argentina gracias a las

peculiares características del tránsito de este país a la democracia, signado por el total colapso del poder interno de los militares, que sufrieron una triple derrota: política, por la cuestión de los derechos humanos; económica, por la deuda externa sin precedentes que legaron al país y por el fracaso estrepitoso de todos sus planes económicos; y militar, por la derrota bélica en las islas Malvinas.

Este triple fracaso significó la eliminación de los militares como fuerza condicionante de la política interna, al punto de que ya no existe en el escenario político argentino una cúpula militar capaz de imponerle al Estado y a la sociedad una asignación de recursos compatible con su tradición e intereses corporativos. Dada la escasez de recursos de la Argentina pos-hiperinflacionaria, la consecuencia de esta situación era necesariamente la casi total eliminación de los gastos en equipamiento militar y, por consiguiente, la necesidad de estructurar un sistema de alianzas políticas internacionales que hiciera posible la disminución del gasto militar sin sacrificar la seguridad. A la vez, la desactivación del poder interno de los militares hizo posible la aceptación de salvaguardias nucleares y el abandono de proyectos que confrontaban con Occidente, como el misil Cóndor II, de modo que pudieran sentarse las bases para una política exterior occidentalista, que eliminaría los costos indirectos para el desarrollo económico que las políticas confrontativas del pasado habían generado.

Simultáneamente, sin embargo, esta política representa el abandono de todo proyecto de poder político-militar en el sistema interestatal. Claramente, esta evolución histórica —y esta política— sólo es compatible con el apoyo argentino a las aspiraciones políticas razonables (no confrontativas) de Brasil en el escenario internacional (tales como la candidatura brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad), de la misma manera que implica apoyar las iniciativas interestatales razonables emprendidas por el gobierno norteamericano (tales como el restablecimiento por la fuerza del *statu quo ante*, después de la invasión de Kuwait por parte de Irak). Ciertamente, la guerra del Golfo fue para la alianza argentino-norteamericana, lo que la aspiración brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad es a la alianza argentino-brasileña, y es por ello que resulta imperativo que el gobierno argentino apoye a Brasil en ésta y otras cuestiones similares. De lo contrario, el esquema no cierra. Argentina no puede competir por ese asiento en el Consejo. Si no apoya a Brasil respecto de temas en los que Estados Unidos están dispuestos a apoyarlo, ¿de qué le vale a Brasil la alianza con Argentina?

El pasado confrontativo de la política exterior argentina

Por cierto, el desarrollo y la seguridad en Argentina dependen de las alianzas complementarias establecidas con Estados Unidos y Brasil. Desde una perspectiva latinoamericana quizás sea difícil comprender la gestación de la primera, y es por ello que profundizaré sobre ese tema.

Con el advenimiento de la administración Menem, las políticas exterior y de seguridad de Argentina cambiaron drásticamente. En efecto, hasta entonces, y desde 1889 (cuando tuvo lugar la Primera Conferencia Panamericana en Washington), las relaciones entre Argentina y Estados Unidos habían sido, con pocas excepciones, menos que amistosas y por lo general más bien tensas. Argentina antagonizó sistemáticamente con Estados Unidos en los foros diplomáticos, rechazó la doctrina Monroe, fue neutral durante las dos guerras mundiales, promovió 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 político interno vigente, democrático o militar– el Estado argentino rehusó firmar el Tratado de No Proliferación y 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, pues funcionaban a base de uranio natural– y, ya bajo la administración democrática de Raúl Alfonsín (1983-1989), se lanzó en una empresa conjunta con Egipto, Irak y Libia para el desarrollo de un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II.

Así mismo, hasta 1979 (1) las relaciones con Brasil, que habían incluido una carrera de tecnología nuclear, fueron muy tensas. Además, Argentina estuvo a punto de invadir Chile en 1978. Más aún, y como es bien sabido, en 1982 nuestro país invadió las disputadas islas Malvinas, que habían estado bajo el dominio británico desde 1833. Al tomar tal decisión, el Estado argentino se embarcó en una guerra poco promete-

(1) En noviembre de 1979, es decir, en pleno régimen militar se firmó un tratado tripartido entre Argentina, Brasil y Paraguay que sentó las bases para las relaciones cooperativas futuras. Le siguió un intenso intercambio de acuerdos entre Argentina y Brasil, incluso en el delicado campo de la tecnología nuclear, que precedió con mucho al proyecto de integración iniciado por los gobiernos civiles de ambos países, comenzando en 1985 (cf. Segre, 1990).

dora contra el Reino Unido en la cual Estados Unidos, como era razonable, respaldó a los británicos (2).

Estos antecedentes, únicos en América Latina, fueron el producto de varios factores que se realimentaron mutuamente, entre ellos:

1. La prosperidad pasada de Argentina (desde aproximadamente 1880 hasta 1942), que había generado expectativas de un futuro *status* de potencia mundial. Esta prosperidad fue 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 Estados Unidos (cf. Díaz-Alejandro, 1996).

2. El aislamiento geográfico argentino, que hizo posible la emergencia de ideas desproporcionadas acerca del desarrollo y el poderío argentinos.

3. El contenido del sistema educativo argentino, que alentaba percepciones exageradas del esplendor argentino y sus posibilidades futuras (cf. Escudé, 1990; 1992a, 1992b, 1992c, cap. 4).

4. Una ideología ecléctica de relaciones interestatales que se vio influida por varias tradiciones de pensamiento, algunas importantes y otras vernáculas.

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, Argentina subordinó el bienestar ciudadano a la búsqueda de poder regional, a veces con la ilusión de competir en un juego planetario mayor. Sin embargo, la necesidad de un nuevo enfoque de las políticas exteriores y de seguridad, centrado en el desarrollo económico y el bienestar ciudadano, se hizo cada vez más palpable a medida que se

(2) Véase Tulchin, 1990. Corresponde hacer aquí un breve comentario acerca de la relación entre democracia y perspectivas de paz y seguridad. Mientras, por una parte, es cierto que el punto de inflexión en las relaciones entre Argentina y Brasil tuvo lugar durante un período en el que ambos países se hallaban bajo regímenes militares, y que el Tratado de Paz y Amistad de 1985 entre Argentina y Chile fue firmado entre un gobierno democrático (Argentina) y otro militar (Chile), también es cierto que la guerra en el Atlántico Sur fue iniciada por un gobierno militar y que hubiera sido prácticamente imposible para un gobierno democrático instrumentar una decisión semejante a la adoptada por el régimen militar encabezado por Galtieri en abril de 1982, tanto debido a los pasos institucionales que la misma supone en un marco democrático (dificilmente compatibles con el "factor sorpresa") cuanto por lo poco probable (si no imposible) que hubiera resultado para un gobierno civil legitimar convincentemente este tipo de operación ante los militares.

cobró conciencia del dramático fracaso de las políticas inspiradas por la búsqueda de prestigio y poder. Para algunos círculos intelectuales restringidos esto se hizo patente cuando, a finales de los años setenta, se abrieron al público los archivos británicos y norteamericanos sobre las relaciones argentino-norteamericanas durante la década de los cuarenta, y fue posible cuantificar las pérdidas generadas por el desafío argentino a la hegemonía norteamericana, a la vez que evaluar las consecuencias devastadoras del boicot económico y la desestabilización política a que Argentina fue sometida por Estados Unidos desde 1942 hasta 1949 (3).

Esto no resultó suficiente, empero, para convencer a un público más amplio ni para influir sobre la política. La guerra de las Malvinas de 1982, sin embargo, proveyó de argumentos mucho más dramáticos que subrayaban la necesidad de rediseñar las políticas exterior y de seguridad de Argentina con un enfoque centrado en el ciudadano, que sustituyera la búsqueda de poder por la de bienestar como su principal objeto (4). 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, ahuyentó inversiones, contribuyó a elevar la tasa de riesgo-país a niveles astronómicos, etc. Como consecuencia, se generó un debate intelectual cada vez más intenso basado fundamentalmente en dos instituciones, el Instituto Di Tella y FLACSO-Buenos Aires (5).

Aunque Argentina tiene una larga tradición de pensamiento estratégico desarrollado 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 la CEPAL, era argentino—, lo que ahora comenzaba a cuestionarse eran las premisas mismas de los paradigmas hasta entonces dominantes. Estos se basaban en la escuela dependientista latinoamericana, la escuela realista anglonorteamericana y la escuela geopolítica alemana, y, como se

(3) Véase Escudé, 1983, 1984, 1988, 1989 y 1991; también los capítulos 7 y 8 de Tulchin, 1990.

(4) En relación al enfoque ciudadano-céntrico frente a enfoques alternativos, cf. Escudé, 1997.

(5) Cf., por ejemplo, Bouzas/Russell (comp.), 1989; también: Escudé, 1988, 1986 y 1984. Véanse también números sucesivos de *América Latina/Internacional*, la publicación de FLACSO, Buenos Aires.

mencionó con anterioridad, habían generado una ideología ecléctica que en alguna medida era importada y en otra era 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 exterior y de seguridad.

Durante muchas décadas estas premisas atrajeron 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 esas premisas ideológicas compartidas (6). Después de la guerra de las 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 de que las nuevas ideas tuvieran un impacto directo sobre la política. La administración de Alfonsín, que enfrentó la difícil tarea de la transición de Argentina a la democracia, limitó sus innovaciones en materia de políticas exterior y de seguridad al establecimiento de relaciones cooperativas con Brasil, dando inicio al largo camino hacia la integración económica, y con Chile, disolviendo una disputa territorial y sentando las bases para la

(6) Curiosamente, antes de la presidencia de Menem no existía una división significativa entre fuerzas políticas democráticas y militaristas respecto de 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 que la izquierda y la centroizquierda eran más propensos a simpatizar con el bloque socialista. Pero en lo atinente a las 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 durante la presidencia de Alfonsín y cuando el gobierno de Menem desactivó el proyecto, Alfonsín y su partido protestaron enérgicamente. Con respecto a la cuestión Malvinas, el gobierno de Alfonsín llevó a cabo una política confrontativa con el Reino Unido y, desde la oposición al gobierno de Menem, la UCR también protestó por lo que en su opinión era “ceder” ante el gobierno británico. Estaban orgullosos de los logros argentinos en el campo de la energía nuclear y a las exportaciones nucleares impuestas por acuerdos y regímenes internacionales de no proliferación. Antes de Menem, tanto los sectores militaristas como los democráticos (incluido el propio Partido Justicialista) eran grandes entusiastas de la Comisión Nacional de Energía Atómica. Desde esta perspectiva, lo que el debate posterior a la guerra de las 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, con respecto al uso de la energía nuclear.

cooperación futura. Esta 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 restablecer relaciones con el Reino Unido, puso en práctica una política agresiva contra Gran Bretaña en el Atlántico Sur, y permaneció esencialmente antioccidental en términos del perfil de los votos argentinos en foros internacionales. Esta política exterior quedaba muy atrás de las expectativas de quienes abogaban por una política exterior inspirada en la necesidad del crecimiento y el desarrollo económico, pues éstos eran aún una pequeña minoría.

La novedad crucial que cambió radicalmente esta situación quizás haya sido la hiperinflación sufrida por Argentina en 1989 y 1990. La hiperinflación —un problema económico— hizo a las dirigencias y al público argentinos aún más conscientes 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 y ceder su lugar al presidente electo. La hiperinflación devolvió el sentido común al país, tanto en lo económico como respecto de las políticas exterior y de seguridad: obsesionó a las dirigencias y al ciudadano común con la necesidad de estabilidad monetaria y de una política exterior que fuera funcional para los objetivos económicos del Estado. 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 fuera un economista. Más aún, ninguno de los ministros de defensa del presidente Menem ha sido militar.

Con las gestiones de Cavallo y Di Tella el perfil de la política exterior argentina cambió de manera drástica. El Estado argentino se alineó explícitamente con Occidente, abandonó el Movimiento de los Países No Alineados y cambió por completo el perfil de sus votos en los foros internacionales, 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; firmó un acuerdo de salvaguardias con Brasil y el Organismo Internacional de Energía Atómica, y adhirió al Tratado de No Proliferación Nuclear.

Además, se plegó a algunas políticas norteamericanas de seguridad y alcanzó la primera inserción exitosa del país en asuntos militares mundiales al intervenir en la guerra del Golfo, en Haití y en varias misiones de mantenimiento de la paz auspiciadas por las Naciones Unidas. Por

último, pero no menos importante, continuó con la política de Alfonsín de acercamiento político a Chile, avanzando en el proceso de demarcación de límites —precisamente el problema que había puesto a ambos países al borde de la guerra en 1978—, y profundizó el proceso de integración económica con Brasil a través de la creación del MERCOSUR.

Fundamentos del “realismo periférico”

Por otra parte, y tal como puede demostrarse a través de varios artículos de prensa publicados por el canciller Guido Di Tella (7), el cambio de políticas puesto en práctica por el gobierno de Menem es el fruto de un razonamiento basado en las siguientes premisas:

1. En una democracia liberal, y en las circunstancias arriba descritas, la principal función de la política exterior debería ser la de servir a los ciudadanos, y esto se consigue principalmente facilitando el desarrollo económico.

2. Por ello, el desarrollo económico es la definición misma del interés “nacional”, sobre todo en el caso de un país en vías de desarrollo que, como Argentina, no enfrenta amenazas externas creíbles.

3. Estados Unidos constituye la limitación externa individual más importante para la política exterior de los países de la región latinoamericana, y es por consiguiente del mayor interés de un país como Argentina tener buenas relaciones con esa potencia *siempre que estas buenas relaciones no sean a expensas de los intereses materiales de Argentina*.

A pesar de este conjunto de premisas y de una lectura de los antecedentes históricos, se infirió que cualquier desafío al liderazgo norteamericano que no estuviera vinculado al desarrollo argentino ni a los intereses políticos directos de Argentina y sus socios del MERCOSUR, es contraproducente para este desarrollo en la medida en que genera

(7) El canciller Di Tella ha publicado un conjunto de artículos periodísticos en los que explica la lógica de la nueva política exterior argentina 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”, *La Nación*, 4 de noviembre de 1991; “El ‘realismo moral’ de nuestra política exterior”, *Clarín*, 12 de noviembre de 1991; “La ilusión ‘Argentina potencia’ resultó fatal”, *El Cronista*, 8 de diciembre de 1991; “Moral y pragmatismo”, *Somos*, 16 de diciembre de 1991, y “Hay que atraer al capital extranjero”, *Ambito Financiero*, 19 de diciembre de 1991.

percepciones negativas en inversores potenciales y banqueros, y aumenta el índice de riesgo-país y, desde un punto de vista centrado en el ciudadano, entraña pérdidas sin ganancia alguna. Esto no significa que Argentina haya abandonado toda aspiración a ejercer influencia sobre la agenda internacional –como lo ha intentado siempre, al igual que los otros Estados principales del Cono Sur, y al contrario de, por ejemplo, algunos de los Estados pequeños de América Central y el Caribe– sino tan solo que sus gobernantes llegaron a la conclusión de que el único modo de hacer esto en forma efectiva y duradera (y sin herir los intereses de los ciudadanos argentinos) es a través de una estrategia de desarrollo y alineamiento explícito, tal como lo hicieron, por ejemplo, Alemania y Japón después de su derrota bélica.

Esta fue una razón de peso para el abandono argentino del Movimiento de los No Alineados bajo la presidencia de Menem: la pertenencia a ese foro no generaba beneficio material alguno, a la vez que originaba percepciones disfuncionales para el desarrollo argentino en las comunidades financieras más importantes del mundo. Por lo tanto, esa pertenencia era contraria a los intereses de los ciudadanos argentinos. Este también fue uno de los principales motivos para acceder a exigencias norteamericanas tales como la aceptación de salvaguardias nucleares y la desactivación del Cóndor II, y para satisfacer expectativas occidentales respecto de una política cooperativa en el Atlántico Sur, conducente al restablecimiento de relaciones con el Reino Unido a pesar del litigio de las Malvinas. En los términos de esta lógica, los desafíos al liderazgo norteamericano, así como otras confrontaciones directas o indirectas con grandes potencias, se justifican sólo cuando están conectados directamente a factores que gravitan sobre crecimiento y desarrollos económicos, caso en el cual 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 respaldar a Estados Unidos y al Consejo de Seguridad participando en operaciones tales como la guerra del Golfo o la restauración de la democracia en Haití, y la participación sistemática en diversas operaciones de paz, no puede ser equiparada con una política de poder sino que, por el contrario, representa una intencionada convergencia con los objetivos de seguridad global de Estados Unidos y la alianza occidental –es decir, los miembros de la OTAN más otras democracias estables y economías avanzadas como Japón o Australia–, política que, lejos de afectar negativamente los intereses materiales de

Argentina, los fortalecen. Como tales, estas operaciones pueden ser descritas razonablemente como representativas de “buenas causas”, a la vez que generan percepciones positivas entre financistas e inversores y, más ampliamente, en los segmentos “más influyentes” de la opinión pública mundial.

Esta política no puede ser interpretada razonablemente por ningún vecino de Argentina como una amenaza a su seguridad (por ejemplo, bajo el argumento de que incrementan la adquisición de experiencia militar) dado que ella no sólo viene aparejada con el desmantelamiento de un proyecto de misil balístico y con la aceptación total de salvaguardias nucleares, sino también con:

- una reducción del presupuesto militar;
- la eliminación del servicio militar obligatorio;
- el virtual desmantelamiento de la industria militar de Argentina (que generaba pérdidas económicas crónicas pero que producía, entre otras armas, tanques bastante efectivos) y,
- un esfuerzo coherente 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 Argentina en el exterior tal como fue emprendido por el gobierno de Menem no se percibe como contradictorio con las políticas exterior y de seguridad esperables de lo que Richard Rosecrance ha bautizado *trading states* (Rosecrance, 1986).

La ciudadanía argentina no tiene vocación para otro tipo de política, en tanto no puede ni quiere someterse a sacrificios económicos para apuntalar el poder militar del Estado argentino. El gobierno argentino no quiere ni puede intentar imponerle mayores sacrificios económicos a la ciudadanía, en tanto depende de ella electoralmente. Finalmente, los militares argentinos ya no tienen el poder de imponer sus intereses corporativos (con sus ingentes costos) al Estado y la ciudadanía argentina.

Dadas estas circunstancias, el perfil de las políticas exteriores y de seguridad de Argentina no puede ni debe cambiar, so pena de aumentar enormemente los riesgos para la seguridad del Estado y para la exitosa inserción en el mundo de su economía. Porque Argentina no gastará más en defensa, requiere vitalmente de sus alianzas estratégicas complementarias con Estados Unidos y Brasil. Aunque muchos brasileños nostálgicos puedan sentirse decepcionados por la persistencia de la alianza estratégica argentina con Estados Unidos, una de las consecuencias más significativas de estos casi inevitables hechos es que, en este fin de siglo, Argentina probablemente terminará apoyando la candidatura brasileña

a una posición permanente en el Consejo de Seguridad. No tiene otra opción compatible con sus intereses objetivos.

Simultáneamente, al igual que cualquier otro país occidental, Argentina no está dispuesta a claudicar respecto de intereses materiales de los que depende el bienestar de su gente. Hay ocasiones en que la confrontación con Estados Unidos y el Norte desarrollado se torna inevitable, y para esas instancias nuestra alianza con Brasil también es indispensable. Las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio, y las vinculadas a la proyectada zona de libre comercio de las Américas, son el paradigma del tipo de cuestión en la que nuestra estrategia de política exterior nos conduce a alinearnos con Brasil, frecuentemente en contra de Estados Unidos.

Por ejemplo, y como se sabe, el ideal norteamericano sería que los países del hemisferio negociaran el libre acceso a sus mercados (es decir, la reducción de tarifas), antes de negociar cuáles serán las reglas del juego respecto de la competencia, los subsidios, las salvaguardias, el *anti-dumping*, y la solución de disputas. Si esta agenda se aceptara, caeríamos en una celada que potenciaría el poder del poderoso. Reconocido el derecho a acceder a nuestros mercados, nos encontraríamos en un brete en la negociación de estas reglas del juego. Cada dificultad y demora serían percibidas desde Estados Unidos como el producto de la mala fe, y serían sancionadas con discriminaciones directas e indirectas, abiertas y encubiertas, contra nuestro comercio. Nuestro poder de represalia sería enormemente inferior al de ellos y nuestras pérdidas crecerían con cada desacuerdo. En cambio, si no caemos en la celada, si no negociamos reducciones de tarifas antes de que las reglas del juego estén claras y consensuadas, se reduce el margen para los malos entendidos y disminuyen las excusas para la presión, la extorsión y la discriminación. Esta es nuestra política, mal que les pese a los estadounidenses, y en plena consonancia con Brasil. Afortunadamente, el fracaso de Clinton en conseguir la "vía rápida" de su Congreso lubrica nuestra estrategia.

En este contexto, la pretensión norteamericana de que las reducciones de aranceles del futuro ALCA se negocien con ellos bilateralmente, y no como bloque, es un ejemplo más de un intento estadounidense por destruir nuestros logros regionales, que debe ser resistido a toda costa. El MERCOSUR tiene un arancel externo común que fue acordado entre sus miembros. Mal podrían sus miembros violar este acuerdo, negociando reducciones arancelarias bilateralmente con Estados Unidos. En esta materia, Estados Unidos debe negociar con el bloque, de lo contrario, no se debe negociar.

Este es el tipo de asunto en el que debe ser invertida la escasa capacidad de negociación y confrontación que un país como Argentina posee frente a Estados Unidos en temas que son ajenos a nuestro pueblo y a nuestros vecinos inmediatos. Por el contrario, compraremos seguridad y buena voluntad, alineándonos con la potencia hegemónica en todas aquellas causas políticas que sean compatibles con nuestros valores, a la vez que nos abstendremos de enfrentarlos —pero sin acompañarlos— cuando lo que se proponga sea una guerra sucia o una aventura desquiciada en algún rincón lejano del planeta. Pero defenderemos con mucha fuerza nuestros intereses económicos nacionales y regionales, a la vez que apoyaremos a nuestros socios del MERCOSUR en cualquier pretensión política norteamericana que afecte sus intereses en forma directa. En estos temas, sí, estamos dispuestos a enfrentar a Estados Unidos.

Esta es la ecuación de la política exterior de Menem. Esencialmente, es una política que está dictada por un valor: el fomento del desarrollo económico y, con él, el bienestar de los argentinos. El mecanismo elegido es el de dos alianzas complementarias que se contrapesan, con Estados Unidos y con Brasil. De esta manera, se maximizan las oportunidades comerciales y financieras, a la vez que se compra seguridad al menor precio posible. Los norteamericanos conocen los límites de nuestra alianza: están establecidos por nuestros intereses y los de Brasil. Y los brasileños también conocen los límites de nuestra alianza con ellos, que son menores: más allá de lo que atañe directamente al propio Brasil, la dimensión política de nuestra política exterior no estará condicionada por los deseos de Brasil, y se encuentra alineada con Estados Unidos. Pero apoyaremos férreamente a Brasil en cualquier controversia política con Estados Unidos que le afecte en forma directa.

En este plano, lo único que falta para que la adhesión de la política exterior argentina a los principios del realismo periférico sea perfecta, es que el gobierno argentino finalmente apoye la candidatura brasileña al Consejo de Seguridad. Más aún, en los años que se aproximan, que por la contracción del comercio internacional serán de crecientes tensiones y dificultades con nuestro principal socio, Brasil, los gestos del apoyo político a nuestro vecino serán la mejor moneda de cambio para apuntalar esta crucial alianza comercial, especialmente en casos como el mencionado, que no implican una confrontación con Estados Unidos.

Además, ese tipo de apoyo a Brasil resaltaría el principal logro de la política exterior argentina en la década de los noventa: la desnuclearización de América del Sur, justo cuando las ambiciones indias y pakistaníes

nuclearizaron el sur de Asia, generando graves riesgos para la especie humana.

Por cierto, frente a una Argentina que se sometía a un desarme unilateral con escasos precedentes en la historia humana, una Argentina que aceptaba todos los convenios contra armas de destrucción masiva, que desmantelaba su industria de armas convencionales y que abolía el servicio militar obligatorio, la diplomacia brasileña no tuvo más remedio que aceptar también salvaguardias nucleares. Y con esta feliz desnuclearización se consolidaba lo que (junto con la región Estados Unidos-Canadá) es la zona de paz interestatal más estable del planeta entero: el Cono Sur de las Américas, que no ha padecido una guerra seria desde la del Paraguay, de 1865 a 1870. Por cierto, si el riesgo para la vida y la propiedad de haber nacido en Buenos Aires en 1900, 1920 o 1940 fue infinitamente menor que el de haber nacido en Londres, Berlín, Roma, Madrid o París, nuestra actual desnuclearización debería terminar de convencer a los horoscoperos del riesgo-país sobre la diferencia cualitativa entre el Cono Sur y el Tercer Mundo.

La nuestra es una proeza de civilización. Representa el aporte más importante de Argentina a la Humanidad en toda nuestra historia, y nos permitirá ingresar al tercer milenio con el orgullo de sabernos los más civilizados de todos. Quiera Dios que el gobierno venidero sepa comprender que esta política argentina es casi la única fuente de orgullo legítimo de un país al que, por lo demás, la Humanidad nada le debe.

Bibliografía

- América Latina/Internacional*, FLACSO-Buenos Aires, varios números.
- Bouzas R./Russell R: (comp.) Estados Unidos y la transición argentina. Legasa, Buenos Aires, 1989.
- Díaz-Alejandro, C. *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. Yale University Press, New Haven, 1996. Hay edición en castellano.
- Escudé, C. Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949. Belgrano, Buenos Aires, 1983, 1984, 1988.
- Escudé, C. *La Argentina ¿paria internacional?*, Belgrano, Buenos Aires, 1984.
- Escudé, C. *La Argentina vs. las grandes potencias: el precio del desafío*, Belgrano, Buenos Aires, 1986.
- Escudé, C. "Política exterior argentina: una sobredosis crónica de confrontaciones", en Garzón Valdés, E./Mols, M./Spitta, A. (comp.) *La nueva democracia argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 1988.
- Escudé C. "US political destabilisation and economic boycott of Argentina

- during the 1940s”, en Di Tella, G./Watt, D. C. (comp.) *Argentina Between the Great Powers, 1939-46*, Macmillan, London, 1989.
- Escudé C. *El Fracaso del Proyecto Argentino: educación e ideología*, Tesis/ Instituto Difusión Tella, Buenos Aires, 1990.
- Escudé, C. “Argentina: The costs of contradiction”, en Lowenthal, A. F. (comp.) *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991.
- Escudé C. *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., 1992a.
- Escudé C. *La “Riconquista” Argentina: Scuola e Nazionalismo*, Edizione Cultura della Pace, Fiesole, 1992b.
- Escudé C. *Realismo periférico: fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*. Planeta, Buenos Aires, 1992c.
- Escudé, C. *Foreign Policy Theory in Menem’s Argentina*, Gainesville: University Press of Florida, 1997.
- Rosenkrance, R. *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books, 1986.
- Segre, M. *La cuestión Itaipú-Corpus: el punto de inflexión en las relaciones argentino-brasileñas*. Documento de Trabajo FLACSO, Buenos Aires, 1990.
- Tulchin J. S. *La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza*. Planeta, Buenos Aires, 1990.