

Donación de:
F. Rojas Azoave
Oct. 198

Jorge Domínguez, Editor

SEGURIDAD INTERNACIONAL, PAZ y DEMOCRACIA EN EL CONO SUR



Inter-American
Dialogue

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Diálogo Interamericano de Washington y la FLACSO-Chile. Esta colaboración se establece en el marco general de actividades del Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA) que se realiza gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, y el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. El presente libro es producto del trabajo conjunto entre el Diálogo Interamericano y FLACSO-Chile.

El Diálogo Interamericano es un destacado centro de análisis de políticas e intercambio de ideas e información sobre los asuntos del Hemisferio Occidental.

FLACSO-Chile y el Diálogo Interamericano agradecen a la University of Pittsburgh Press por su colaboración y autorización para la presente publicación.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran involucradas.

- | | |
|---|---|
| 355 | Domínguez, Jorge, ed. |
| D671 | Seguridad Internacional, paz y democracia en el Cono Sur.
Santiago, Chile: FLACSO-Chile/Diálogo Inter-Americano, 1998
221 p.
ISBN: 956-205-114-5
Publicación resumida Domínguez, Jorge, ed. International
Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the post-
cold war era", University of Pittsburgh Press, 1998. |
| 1. PAZ 2. DEMOCRATIZACION 3. SEGURIDAD REGIONAL
4. ARGENTINA 5. BRASIL 6. CHILE 7. AMÉRICA LATINA 8. CARIBE
9. ESTADOS UNIDOS | |

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 103.564. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955
Fax: (562) 225 4687
<http://www.flacso.cl>

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A. DOS
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Presentación	5
<i>Peter Hakim y Michael Shifter</i>	
Introducción: diálogo hemisférico en pro de la seguridad en las Américas	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría	13
<i>Jorge I. Domínguez</i>	
El uso de la fuerza en las relaciones interestatales de América Latina	49
<i>David R. Mares y Steven A. Bernstein</i>	
Las políticas de seguridad de Argentina: su lógica y contexto regional	81
<i>Carlos Escudé y Andrés Fontana</i>	
Transición y relaciones civiles-militares en Chile: contribuciones en un nuevo marco internacional	125
<i>Francisco Rojas A.</i>	
Políticas de seguridad, democratización e integración regional en el Cono Sur	159
<i>Mónica Hirst</i>	
Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad?	189
<i>Michael C. Desch</i>	

Las políticas de seguridad de Argentina: sus fundamentos y contexto regional

Carlos Escudé y Andrés Fontana

Introducción

Con el advenimiento de la administración Menem, las políticas de exterior y de seguridad de Argentina cambiaron drásticamente. Por cierto, 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 se rehusó a firmar el Tratado de No Proliferación y a 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 (1983-89), se lanzó en una empresa conjunta con Egipto, Irak y Libia para el desarrollo de un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II. Asimismo,

hasta 1979¹ 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 prometedora contra el Reino Unido en la cual Estados Unidos, como era razonable esperar, respaldaron a los británicos².

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

1 En noviembre de 1979, es decir, en pleno régimen militar, se firmó un tratado tripartito 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, comenzado en 1985. Véase Segrem, M., **La Cuestión Itaipú-Corpus: El punto de inflexión en las relaciones argentino-brasileñas**. Documento de trabajo FLACSO, Buenos Aires, septiembre de 1990.

2 Véase Tulchin, J., **La Argentina y los Estados Unidos: Historia de una Desconfianza**. Planeta, Buenos Aires, 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 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 (difícilmente 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.

mundial no era de modo alguno dependiente de Estados Unidos³.

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 futuras⁴, y
4. Una ideología ecléctica de relaciones interestatales que se vio influida por varias tradiciones de pensamiento, algunas importadas y otras vernáculas.

Como muchos otros Estados a lo largo y a lo 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 enfoque centrado en el desarrollo económico y el bienestar ciudadano para las políticas exterior y de seguridad argentinas se hizo cada vez más palpable a medida que se 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 fines de la década de 1970, se abrieron al público los archivos británicos y estadounidenses sobre las relaciones argentino-estadounidenses durante la década de 1940, y fue posible cuantificar las pérdidas generadas por el desafío argentino a la hegemonía estadounidense, a la vez que identificar las consecuencias devastadoras del boicot económi-

3 Véase Díaz_Alejandro, C., **Essays on the Economic History of the Argentine Republic**. Yale University Press, New Haven, 1966. Hay edición en castellano.

4 Véase 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., 1992; **La "Riconquista" Argentina: Scuola e Nazionalismo**, Edizione Cultura della Pace, Fiesole, 1992; **El Fracaso del Proyecto Argentino: Educación e Ideología**, Tesis/Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1990; y **Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina**. Planeta, Buenos Aires, 1992, cap. 4.

co y la desestabilización política a que Argentina fue sometida por Estados Unidos desde 1942 hasta 1949⁵.

Esto no resultó suficiente, empero, para convencer a un público más amplio ni para influir sobre la política. La guerra de 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 objetivo⁶. 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 Aires⁷.

Aunque Argentina tiene una larga tradición de pensamiento estratégico desarrollada 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 dependen-

5 Véase Escudé, C., **Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-1949**. Belgrano, Buenos Aires, 1983, 1984, 1988; "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; y "US political destabilisation and economic boycott of Argentina during the 1940s", en Di Tella, G. y Watt, D.C. (comps.), **Argentina Between the Great Powers, 1939-46**, Macmillan, London, 1989; también los capítulos 7 y 8 de Tulchin, J.S., op. cit.

6 En relación al enfoque ciudadano-céntrico frente a enfoques alternativos, véase Escudé, C., **Foreign Policy Theory in Menem's Argentina**, Gainesville: University Press of Florida, 1997.

7 Véase, por ejemplo, Bouzas, R. y Russell, R. (comps.), **Estados Unidos y la Transición Argentina**. Legasa, Buenos Aires, 1989. Véase también Escudé, C., "Política exterior argentina: Una sobredosis crónica de confrontaciones", en Garzón Valdés, E., Mols, M. y Apitta, A. (comps.), **La Nueva Democracia Argentina**, Sudamericana, Buenos Aires, 1988; **La Argentina vs. las Grandes Potencias: El Precio del Desafío**, Belgrano, Buenos Aires, 1986, y **La Argentina ¿Paria Internacional?**, Belgrano, Buenos Aires, 1984. Véanse también números sucesivos de **América Latina/Internacional**, publicación de FLACSO-Buenos Aires.

tista latinoamericana, la escuela realista anglo-estadounidense y la escuela geopolítica alemana, y, como se mencionó con anterioridad, habían generado una ideología ecléctica que en alguna medida era importada y en otra 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.⁸ 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 de que las nuevas ideas tuvieran un impacto directo sobre la política. La administración de Alfonsín, que enfrentó la difícil tarea de la transición

8 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 propensas a simpatizar con el bloque socialista. Pero en lo atinente a 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 desaprobaban cualquier limitación al desarrollo nuclear y a las exportaciones nucleares impuesta 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 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. Este consenso aún prevalece en Brasil y es una de las divergencias estratégicas que aún diferencian a los estados argentino y brasileño.

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, resolviendo una importante disputa territorial y sentando las bases para la cooperación futura. 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 restablecer relaciones con el Reino Unido, puso en práctica una política agresiva contra ese país 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 del término 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 un 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 prooccidental. Restableció 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 de seguridad estadounidenses 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.

Por otra parte, y tal como puede demostrarse a través de varios artículos de prensa publicados por el canciller Guido Di Tella⁹, 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 descriptas, la principal función de la política exterior debería ser la de servir a los ciudadanos, y esto se consigue principalmente facilitando el desarrollo económico¹⁰.
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

9 El canciller Di Tella ha publicado una serie 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.

10 Esto coincide con las percepciones de oficiales jóvenes de las fuerzas armadas argentinas entrevistados por Andrés Fontana, quienes vinculan la participación argentina en misiones de paz con "... sentir que por primera vez estábamos haciendo una contribución concreta al bienestar de la sociedad argentina." Ver FONTANA A. *Percepciones Militares del Rol de las Fuerzas Armadas en la Argentina*, Serie Cuadernos Fundación Simón Rodríguez, Nro. 27, Buenos Aires, Agosto 1993.

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 partir de este conjunto de premisas y de una lectura de los antecedentes históricos, se infirió que cualquier desafío al liderazgo estadounidense que no estuviera vinculado al desarrollo argentino es contraproducente para este desarrollo en la medida en que genera percepciones negativas en inversores potenciales y banqueros, y aumenta el índice de riesgo-país: 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 sólo 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 estadounidenses 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 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 en el crecimiento y desarrollo 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, 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 descriptas 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:

1. una reducción del presupuesto militar;
2. la eliminación del servicio militar obligatorio;
3. el virtual desmantelamiento de la industria militar de Argentina (que generaba pérdidas económicas crónicas pero producía, entre otras armas, tanques bastante efectivos)¹¹ y

11 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 otros buques) de destructores y fragatas misilísticas de

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

la familia MEKO con licencia de la empresa alemana Blohm & 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 se están construyendo 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 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 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 supérstitas. 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 supérstitas. n) La fábrica Tandanor, de la ciudad de Buenos Aires, dedicada al mantenimiento de buques de guerra y de carga, fue privatizada. 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.

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*¹².

Las políticas de seguridad global de Argentina bajo la presidencia de Menem

En materia de seguridad global, la política del gobierno de Menem se ha centrado en el apoyo a las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en una explícita alineación con Estados Unidos y el club de países occidentales. Como miembro no-permanente del Consejo de Seguridad (función que desempeñó hasta diciembre de 1995) Argentina desarrolló una política relativamente independiente, teniendo en ocasiones más coincidencias con el Reino Unido, Francia o Japón que con Estados Unidos. Al mismo tiempo, debido a su intensa participación en operaciones de paz, Argentina se incorporó al Comité Consultivo del Secretario General para operaciones de paz, para lo cual contó con el sólido respaldo de Estados Unidos y Japón.

Previamente, Argentina había participado en la guerra del Golfo y fue pionera de la intensa participación y presencia latinoamericana en las operaciones de paz¹³. La participación en estas

12 Rosecrance R. **The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World**. New York: Basic Books, 1986.

13 Hacia septiembre de 1994 Argentina tenía 1.765 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, Argentina contribuía con más de la mitad de un total latinoamericano de 3.062 efectivos. Ver Antonio L. PALA y Frank O. MORA. «Unknown peacekeepers: The increased role of Latin American armed forces in the UN». Sin embargo, debido a razones de financiamiento, la participación argentina ha decrecido desde entonces. Hacia setiembre de 1996, los efectivos argentinos en misiones de las Naciones Unidas ascendían a 622. Por su parte, Brasil ha incrementado considerablemente su participación, contribuyendo para entonces con 1115 efectivos, mientras Uruguay mantiene su nivel de participación con 915. Contrariamente, Chile ha mantenido su postura restrictiva, con una participación en ese momento de 6 efectivos. De este modo, Brasil, Uruguay y Argentina aportan en conjunto casi el 99 % del total de 2.678 efectivos provenientes de países latinoamericanos que participan en operaciones de paz.

misiones ha proyectado una imagen de Argentina como un país confiable, comprometido con la paz y la seguridad internacionales, premisa convalidada empíricamente por un creciente número de reacciones positivas de parte de los *establishments* militares de diversos Estados -los miembros de la OTAN en particular.

Más aún, la participación en misiones internacionales ha contribuido a mostrar a Argentina como un país integrado, con fuerzas armadas profesionales, capaces de desempeñarse acorde con los estándares internacionales más exigentes. Estos últimos implican no sólo la destreza profesional y la preparación necesarias para enfrentar situaciones diversas en el campo operativo, sino también la subordinación plena a la autoridad política como situación institucional objetiva y como valor internalizado por sus miembros. El gobierno argentino entiende que la participación en estas operaciones contribuye al *know-how* y el entrenamiento profesional de los miembros de las fuerzas armadas y que en una medida considerable este entrenamiento se financia con recursos de las Naciones Unidas, de modo que la política resulta conveniente desde todo punto de vista. Finalmente, la lógica que inspira a esta política también señala que la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas contribuye a consolidar la democracia, a través de la incorporación de pautas de conducta inspiradas por estándares occidentales, a la vez que conduce a la transformación gradual del rol de las fuerzas armadas argentinas, las que desde el colapso de la última dictadura militar han sufrido una crisis significativa.

En el marco de este compromiso con la seguridad global, Argentina siguió con interés el proceso de transformación de la OTAN, iniciado en 1990. El gobierno argentino ha visto en esta transformación un creciente compromiso de la organización con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En una etapa inicial, existieron expectativas de una vinculación particularmente estrecha con la OTAN -hubo incluso quienes consideraron posible la incorporación de Argentina como miembro- pero finalmente Argentina adoptó un enfoque realista, que enfatiza los objetivos de cooperación e intercambios con la OTAN. En ese marco, ha mantenido contactos y establecido canales para la cooperación, llevando a cabo intercambios políticos, militares y académicos,

tanto con la OTAN como con los Estados que la integran¹⁴.

Más aún, durante el encuentro de los presidentes Menem y Clinton en diciembre de 1996, se acordó que Washington estudiaría la posibilidad de otorgar a Argentina la categoría de "gran aliado extra OTAN." Esta es una categoría legal prevista en la Ley de Asistencia Externa de Estados Unidos, que ese país otorga en forma sumamente restrictiva, respondiendo fundamentalmente a consideraciones de índole estratégica. Los países actualmente beneficiarios de tal privilegio son Japón, Israel, Australia, Nueva Zelandia y Corea del Sur. Recientemente, Estados Unidos anunció la designación adicional de Jordania, debido a su importancia estratégica en el proceso de paz del Medio Oriente. Entre otros aspectos, la condición de aliado extra OTAN permite al beneficiario, en condiciones similares a las de los países miembros de la OTAN, acceder a material de defensa excedente (letal y no letal), participar en un fondo de hasta US\$ 3 millones anuales para proyectos conjuntos de investigación y desarrollo en materia de tecnología antiterrorista y, bajo ciertas condiciones, acceder a financiamiento del gobierno de Estados Unidos para compras comerciales y participar en algunas licitaciones del Departamento de Defensa. Para Argentina, más allá de la importancia económica y militar de estos beneficios, la calificación legal de aliado extra OTAN tiene una importante significación política, en el marco de los antecedentes históricos y criterios político-económicos expuestos en la primera sección de este capítulo.

En el campo de la no proliferación, como se mencionó más arriba, Argentina modificó sustancialmente sus políticas. La desactivación del proyecto Cóndor II y la firma de acuerdos con Brasil para garantizar el uso pacífico de la energía nuclear fueron el punto de partida de un proceso con implicancias significativas en materia de seguridad global y consecuencias trascendentes para Argentina y la subregión. También implicó un paso decisivo en el proceso de cambio de la naturaleza del vínculo entre Argentina y Brasil, nutrido por la incipiente integración económica, pero fundamentalmente sustentado en decisiones políticas y cambios en las percepciones recíprocas en el plano estratégico, a lo cual los acuerdos en materia nuclear contribuyeron en forma sustancial.

14 Véase Fontana, A. (comp.), **Argentina-OTAN: Perspectivas sobre Seguridad Global**. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1994.

Desde mediados de los años ochenta, es decir, varios años antes de que existiera el MERCOSUR, Argentina y Brasil firmaron sucesivas declaraciones conjuntas (de Foz de Iguazú en 1985; de Brasilia en 1986; de Viedma en 1987; de Iperó en 1988) y diversos protocolos sobre cuestiones nucleares. Este proceso culminaría en 1990-91 con la Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña (firmada el 28 de noviembre de 1990) y el Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear (firmado en Guadalajara el 18 de julio de 1991). Por medio de este último, ambos países abrieron sus instalaciones nucleares a inspecciones recíprocas y decidieron crear la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), y un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC). El acuerdo entró en vigencia el 12 de diciembre de 1991, al ser ratificado por los Congresos de ambos países. Aún así, estos pasos no habían incorporado los programas nucleares de ambos países al sistema de verificación internacional, lo cual recién se logró, con el Acuerdo Cuadripartito para la Aplicación de Salvaguardias, firmado por Argentina, Brasil, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) el 13 de diciembre de 1991, vigente desde marzo de 1994.

Por otra parte, Argentina, Brasil y Chile promovieron una serie de reformas al Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina (firmado en 1967) con el objeto de actualizarlo, proceder a su ratificación y hacerlo realmente efectivo para toda la región. El 26 de agosto de 1992 esas enmiendas fueron aprobadas y firmadas por los Estados Parte en la ciudad de México durante el VII Período Extraordinario de Sesiones de la Conferencia General de OPANAL. Hacia fines de 1993 las legislaturas nacionales de Argentina, Brasil y Chile aprobaron el Tratado.

En el campo de las armas químicas y bacteriológicas Argentina, Brasil y Chile firmaron la Declaración de Mendoza en septiembre de 1991, a la que posteriormente adhirieron Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. A través de este acuerdo, las partes signatarias se comprometieron a no desarrollar, almacenar ni usar armas químicas ni biológicas, y a ser partes originales de la Convención de Armas Químicas. En consecuencia, Argentina, Brasil y Chile estuvieron entre los primeros Estados del mundo que adhirieron a este acuerdo multilateral.

Por su parte, cuando en 1991 Argentina decidió el desmantelamiento del proyecto misilístico Cóndor II, dio un paso

decisivo hacia su incorporación al MTCR¹⁵, el Grupo Australiano y el Grupo de Proveedores Nucleares¹⁶, es decir, los principales "clubs" donde se canalizan en términos prácticos las preocupaciones estratégicas de Estados Unidos y la alianza occidental en materia de no proliferación, en el contexto de la pos guerra fría.

A mediados de 1992, mediante el decreto 603/92, Argentina incorporó a su legislación interna las directrices del Grupo de Proveedores Nucleares para el control de las exportaciones sensitivas -es decir, las ventas al exterior de materiales, equipos, tecnología, o asistencia técnica en materia nuclear y misilística. En diciembre de 1992 el Plenario del Grupo Australiano anunció oficialmente la aprobación del ingreso de Argentina, por decisión unánime de sus miembros. Poco después, en febrero de 1993, el Grupo de Proveedores Nucleares admitió a Argentina con carácter de observador y en abril de 1994 como miembro pleno.

En octubre de 1994 Argentina firmó la Convención sobre Seguridad Nuclear, y en diciembre de ese año el Congreso sancionó la aprobación del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). Abierto a la firma en julio de 1968, el Tratado había sido suscripto por más de 160 países en ese momento, sólo restando a principios de los años noventa unas veinte naciones, entre ellas Argentina y Brasil, para alcanzar la adhesión universal al mismo. Argentina no sólo adhirió al Tratado sino también alentó a sus vecinos a hacer lo mismo y en la Conferencia de abril de 1995, de revisión del TNP, apoyó la postura estadounidense en favor de dar al mismo vigencia ilimitada, asumiendo de este modo un verdadero rol de vanguardia en materia de no proliferación. En ese marco, Argentina ha apoyado la política de otorgar una mayor capacidad intrusiva al OIEA y promover una mayor cooperación entre este organismo y el Consejo de Seguridad. Además, Argentina mantuvo un estrecho contacto con el proceso de sustitución del COCOM, y es actualmente miembro del Acuerdo de Wassenar.

La actitud argentina en la Conferencia de Desarme ha sido coherente con estas políticas al auspiciar un rápido acuerdo sobre la Convención de Armas Químicas, que el país suscribió en París en enero de 1993. Por último, en el contexto de la Conferencia de

15 Régimen de Control de Tecnología Misilística (*Missile Technology Control Regime*).

16 *Nuclear suppliers Group* o "Club de Londres."

las Naciones Unidas para el Desarme, Argentina dejó de pertenecer al Grupo de los 21 sumándose, en enero de 1995, al Grupo Occidental. La suma de estos compromisos transformó a Argentina en uno de los países con el régimen de no proliferación más estricto conocido en la comunidad internacional. Al mismo tiempo, este conjunto de políticas contribuyó en forma decisiva a una modificación sustancial del perfil y la ubicación internacional de Argentina acorde con sus intereses y objetivos.

Para la subregión, este conjunto de cambios, originados en gran parte en las políticas de no proliferación de Argentina, implicó no sólo la erradicación de las posibles amenazas de alcance global que implicaban el proyecto Cóndor II y los potenciales desarrollos nucleares de Brasil y Argentina (ajenos entonces al control internacional), sino también efectos estabilizadores en el plano de las relaciones de seguridad entre los Estados y la progresiva introducción de un nuevo enfoque en materia de seguridad regional, basado en la construcción de confianza, la transparencia de las políticas de defensa y la cooperación militar entre socios regionales, como se explica más detalladamente en la sección siguiente.

Las políticas de seguridad regional de Argentina

En el campo de la seguridad regional, la política puesta en marcha por el gobierno de Menem ha tenido 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 los organismos y regímenes regionales con las Naciones Unidas. El gobierno argentino ha sostenido consistentemente que el sistema de seguridad colectivo requiere el apoyo de las instancias regionales para enfrentar eficazmente los numerosos desafíos a la paz y la seguridad internacionales que se presentan en el nuevo escenario internacional. Concomitantemente, Argentina ha sostenido que los regímenes y organismos regionales requieren la legitimación que sólo un vínculo sólido con las Naciones Unidas puede proveer.

No obstante, no ha resultado fácil poner en práctica estas políticas en un contexto regional en el cual intereses corporativos militares y concepciones geopolíticas aún cuentan con prestigio y ejercen una influencia considerable, como es el caso, en distinta medida, en Brasil y en Chile. Por cierto, la persistente influencia de

intereses militares y de concepciones geopolíticas en los países vecinos ha sido un obstáculo a la instrumentación de las políticas argentinas de seguridad centradas en objetivos de crecimiento económico y bienestar ciudadano. Más recientemente, esa situación ha sufrido un giro particularmente favorable con el advenimiento de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, a partir de lo cual las políticas de seguridad de Brasil y Argentina han comenzado a converger.

Desde un principio, el gobierno del presidente Menem promovió la adopción de un nuevo concepto de seguridad regional que privilegia la cooperación y el abandono de toda carrera armamentista. En tal sentido, promovió la discusión de la experiencia de seguridad europea y la plena instrumentación del concepto de *seguridad cooperativa* con el consecuente abandono de las antiguas concepciones de seguridad basadas en las capacidades defensivas de los Estados y las alianzas para el mantenimiento del equilibrio de poder.

Los esfuerzos del gobierno argentino en este terreno se han centrado, en el plano multilateral, en promover cambios en la Organización de los Estados Americanos (OEA) y, en el campo bilateral, en generar avances hacia un enfoque de seguridad cooperativa con los gobiernos de Brasil y Chile. Argentina ha desempeñado así un papel activo en las iniciativas tendientes a actualizar la estructura y las funciones de la OEA en todo lo relativo a la temática de seguridad, en particular la consolidación del Comité de Seguridad Hemisférica, el fortalecimiento de sus funciones y la reforma de la Junta Interamericana de Defensa. En la opinión del gobierno argentino, la OEA puede (y en alguna medida ya comenzó) a desempeñar un papel relevante en materia de diplomacia preventiva, administración de crisis y ejecución de actividades conjuntamente con las Naciones Unidas o en forma complementaria con dicha organización.

Es con este fin que Argentina ha apoyado activamente al Comité de Seguridad Hemisférica, en particular su labor en materia de medidas de construcción de confianza y prevención de conflictos. Este propósito y sus resultados se han reflejado en sucesivas reuniones a nivel hemisférico: la Reunión de Expertos de la OEA sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Mecanismos de Seguridad, realizada en Buenos Aires en marzo de 1994; la Conferencia de Ministros de Defensa convocada por el Departamento de Defensa de Estados Unidos en Williamsburg, en julio de 1995; la primera reunión sobre Medidas de Fomento de la Confianza del

Diálogo Unión Europea-Grupo de Río, llevada a cabo en Punta del Este en octubre de ese año; la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, organizada por la OEA en Santiago de Chile, en noviembre de 1995; la segunda reunión del Diálogo Unión Europea-Grupo de Río (sobre temas de seguridad), llevada a cabo en Quito en noviembre de 1996, y la segunda reunión hemisférica de ministros de Defensa realizada en Bariloche en octubre de ese año. La Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, del 9 de noviembre de 1995, ha recomendado un conjunto de mecanismos que, si fueran adoptados a través de un compromiso formal de los Estados, cambiarían radicalmente el contexto de seguridad a nivel hemisférico¹⁷.

En el mismo campo, el gobierno argentino ha promovido cambios en las funciones y la estructura de la Junta Interamericana de Defensa. Hasta hace poco, las funciones de ésta estuvieron dictadas por una lógica anacrónica correspondiente a la guerra fría. Si bien este problema ha sido superado, algunos de los *establishments* militares más influyentes de la región continúan oponiéndose exitosamente a la subordinación de la Junta a la OEA. Por el contrario, el gobierno argentino desea ver a la Junta integrada a la estructura de la OEA para convertirla en una herramienta útil para la paz y la prosperidad de la región, en el contexto de su subordinación política a los gobiernos democráticos y sus políticas; en otras palabras, el gobierno argentino considera que la Junta ya no debería ser concebida como un ejercicio de diplomacia militar, relativamente aislado de las otras dimensiones de la diplomacia.

Además, el gobierno argentino promueve intercambios regionales entre las legislaturas y sus comisiones de defensa y de política exterior, así como reuniones periódicas de ministros de defensa o sus equivalentes, a fin de generar foros político-técnicos para el análisis de la problemática de seguridad de la región. Si bien poco se ha logrado en el campo de las legislaturas, desde

17 Entre otras medidas, la declaración recomienda: 1) la adopción gradual de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares; 2) el intercambio de información y la participación de todos los Estados miembros en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares; 3) la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa; y 4) el establecimiento de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales.

1995 hasta el presente se han llevado a cabo dos reuniones ministeriales a nivel hemisférico, esto es, las mencionadas conferencias de Williamsburg y Bariloche. Se realizó una reunión interina en 1997 y otra conferencia ministerial está prevista para 1998. Sin embargo, hay un debate en curso acerca de si estos encuentros deben ser institucionalizados (posición de Argentina) o realizarse de manera *ad hoc*.

En la esfera bilateral, Argentina ha mantenido contactos fluidos con Chile y Brasil y ha propuesto reuniones periódicas para el tratamiento de temas de seguridad de interés común. La cooperación en este terreno ha avanzado mucho más con Brasil que con Chile. La cooperación y los intercambios sustantivos con Brasil se iniciaron al menos una década atrás, con los primeros encuentros organizados por los Estados mayores conjuntos de Brasil y Argentina a los que luego se sumaron Paraguay, Uruguay, y más recientemente Chile.

También las armadas de Argentina y Brasil han desarrollado un amplio espectro de actividades, que incluye ejercicios conjuntos para el control de áreas del Atlántico Sur (Operativo CAMAS), maniobras aeronavales conjuntas empleando el portaviones brasileño (Operativo Araex, que se realiza anualmente), el Operativo Fraterno y el Operativo ATLASUR (ambos los cuales incluyen maniobras navales conjuntas). La cooperación es menos intensa en el caso de las fuerzas aéreas de ambos países, que tiende a limitarse al intercambio de oficiales y cursantes de las escuelas de guerra.

Por su parte, en setiembre de 1996 los ejércitos de Argentina y Brasil realizaron por primera vez en la historia un ejercicio conjunto, que tuvo lugar en la provincia argentina de Corrientes. El ejercicio, denominado "Cruz del Sur," se centró en la planificación y ejecución de una misión de paz bajo mandato de las Naciones Unidas con la participación de aproximadamente 1300 efectivos de ambos ejércitos. Los dos países han acordado repetir este ejercicio anualmente, turnándose en el uso de los respectivos territorios nacionales.

Lamentablemente, nada comparable a la cooperación militar entre Argentina y Brasil ha sido posible en las relaciones bilaterales con Chile. En este caso, la cooperación se ha limitado al intercambio de oficiales, la coordinación de acciones en caso de accidentes y catástrofes naturales (búsqueda y rescate), las reuniones anuales de autoridades navales de los comandos australes de ambos países, una reunión de los Estados mayores generales de ambas

armadas en 1996 (la primera de este nivel), y un sistema de comunicaciones permanentes entre las bases de las fuerzas aéreas del extremo sur para el control del tráfico aéreo. Sin embargo, el 8 de noviembre de 1995 ambos países firmaron en Santiago un memorándum de entendimiento para el fortalecimiento de la cooperación bilateral en temas de seguridad de interés común. Sobre esta base, se creó un comité bilateral que se ha reunido dos veces en el curso de 1996. No obstante ello, en mayo de 1997 el ministro de Defensa de Chile declaró públicamente que Argentina aún era una hipótesis de conflicto para su país, lo que generó considerable inquietud en Buenos Aires, donde se interpretó que estas palabras eran más un justificativo para la compra de aviones de combate F 16 en Estados Unidos, que un juicio serio sobre realidades objetivas.

Por otra parte, Argentina también ha fortalecido sus vínculos de seguridad con Estados Unidos y Canadá. Ha participado en un ejercicio trilateral con ambos países (centrado en el intercambio de información sobre organización y doctrina militar), y ha institucionalizado la realización de reuniones anuales de consulta sobre temas estratégicos y de seguridad, en las que participan delegaciones compuestas por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa y de las tres fuerzas armadas. En 1995, Argentina realizó con Estados Unidos un ejercicio conjunto de fuerzas de paz. Además, las armadas de ambos países realizan reuniones bianuales sobre temas estratégicos (a nivel de Estados mayores generales), y encuentros anuales de sus comandos de operaciones navales de superficie, aviación naval e infantería de marina. Los ejercicios conjuntos son frecuentes, entre los que se destacan el operativo Fleetex (con unidades de ambas armadas), el IMARA-USMC (con efectivos de las infanterías de marina), y el GRINGO-GAUCHO (con aviones de ambos países, empleando un portaviones estadounidense cuando hay alguno en tránsito por la región). En el caso de los ejércitos y las fuerzas aéreas la cooperación es menos intensa, limitándose principalmente al intercambio de oficiales y a cursos avanzados en institutos castrenses estadounidenses.

Por último, otra política de seguridad regional de particular importancia ha sido la normalización de las relaciones con el Reino Unido y un creciente estrechamiento de los vínculos bilaterales. Esta política, coherente con los persistentes esfuerzos del gobierno de Menem para impulsar la paz y el desarrollo, se ha asentado en una premisa esencialmente razonable: la ausencia de una solución

al litigio de Malvinas no debe impedir alcanzar un excelente estado de las relaciones bilaterales, ni la iniciación de un diálogo constructivo sobre el Atlántico Sur, incluyendo la instrumentación de medidas de construcción de confianza que garanticen la seguridad y la preservación de los intereses de todas las partes intervinientes en la disputa.

Como resultado de estas políticas, un sistema de consultas bilaterales ha estado en funcionamiento desde 1993, con reuniones anuales en las que participan oficiales de las fuerzas armadas y funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores y de defensa¹⁸. Oportunidades para la cooperación, como la participación conjunta en operaciones de paz de las Naciones Unidas, han sido aprovechadas para estrechar los vínculos entre los militares de ambos países, y en noviembre de 1996 el general Martín Balza, jefe del ejército argentino, aceptó una invitación oficial de su par británico, realizando una visita con importantes proyecciones futuras.

Por otra parte, el embargo de armas del Reino Unido a Argentina ha continuado, dificultando la obtención de repuestos para los equipos argentinos de fabricación británica, incluso cuando la necesidad de tales repuestos proviene del uso de los equipos en operaciones de las Naciones Unidas, y a pesar del muy modesto nivel de los gastos militares actuales del país. Sin embargo, en los últimos dos años hubo sucesivos indicios de flexibilización de esa política por parte del Reino Unido, y también Estados Unidos ha cooperado al respecto con Argentina, por ejem-

18 Como primer paso, ambos gobiernos decidieron establecer los siguientes mecanismos: un sistema transitorio de información y consulta recíproca; un sistema de comunicación directa; un conjunto de reglas de comportamiento recíproco para las unidades de las respectivas fuerzas navales y aéreas que operen en proximidades a la zona en disputa; un conjunto de procedimientos comunes para casos de emergencia; y un sistema de intercambio de información y de cooperación sobre seguridad y control de la navegación marítima y aérea en el área. Además, se establecieron pautas para el otorgamiento recíproco de información sobre los movimientos militares en el área y se previó la verificación del cumplimiento de estas medidas mediante buques observadores y por consultas a través del sistema de comunicación directa. También se decidió la realización de reuniones anuales bilaterales de delegaciones compuestas por oficiales de las fuerzas armadas y funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores y defensa, destinadas al intercambio de experiencias sobre organización y operación de los sistemas de defensa, la participación en fuerzas de paz y a explorar las posibilidades de incrementar el intercambio entre las fuerzas armadas de ambos países.

plo en el caso del suministro de radares de alta tecnología para el equipamiento de los aviones A 4-M adquiridos por el país sudamericano. Naturalmente, la inclusión de una cláusula en la reforma constitucional por la cual la recuperación de las islas Malvinas -si bien por *medios pacíficos*- constituye ahora una obligación legal del máximo nivel para cualquier gobierno argentino, no ha contribuido a hacer la solución de este problema más sencilla.

Supuestos desequilibrios militares regionales

Sorprendentemente para un país con un historial de golpes militares e intervención castrense en la política, Argentina se ha convertido en un Estado exitosamente desmilitarizado, en una medida considerablemente mayor que la de cualquier otro de América del Sur. Sus gastos militares en relación con el producto bruto interno han decrecido enormemente desde el advenimiento del gobierno de Menem. En 1985, durante la administración Alfonsín, alcanzaban al 3,8%; en 1989 el nivel de gasto se encontraba en 3,5% (Menem inició su mandato a mediados de ese año) y en 1991 habían descendido al 1,9%. Estas cifras tienen como correlato el 3,4% del PIB para Chile en 1991¹⁹. En 1994 Argentina abolió el servicio militar obligatorio, medida que entró plenamente en vigor en 1995. A fines de 1996 las fuerzas armadas totales de Argentina incluían aproximadamente 75.000 efectivos, frente a los 93.000 de Chile, a pesar de la menor población de este último país. A su vez, las fuerzas armadas de Brasil suman unos 300.000 efectivos²⁰. Por otra parte, la desactivación del misil Cóndor II fue una medida unilateral de Argentina que no es comparable a ninguna de las tomadas por los gobiernos brasileño o chileno.

Como es obvio, aunque en Argentina las fuerzas armadas han dejado de constituir un factor político, el colapso de su influencia y la disminución de su poderío bélico no han sido un motivo de

19 Francisco Rojas Aravena, "Procesos de decisiones en el gasto militar latinoamericano", en Revista **Fuerzas Armadas y Sociedad**, julio-septiembre 1994.

20 The International Institute of Strategic Studies, **The Military Balance 1994-1995**, pp. 205-211.

satisfacción para sus integrantes²¹. En el caso de la desactivación del proyecto Cóndor II, sectores de la Fuerza Aérea ejercieron una fuerte oposición a la decisión del gobierno, y recibieron en esto el apoyo tanto de la Unión Cívica Radical liderada por el ex-presidente Alfonsín (quien firmó el acuerdo secreto con Egipto e Irak)²² como, paradójicamente, de la izquierda política argentina. A medida que se acumularon las medidas de desmilitarización, sectores militares junto con algunos de sus aliados en la derecha política y con el Partido Radical, llevaron a cabo una campaña relativamente exitosa que alega que el país está inerme frente al creciente poderío militar chileno.

Resulta difícil evaluar esta afirmación. En la superficie parece carecer de fundamento, si bien las estadísticas frecuentemente esconden más de lo que revelan. No hay duda de que en los últimos años Argentina ha llevado a cabo un proceso de desarme unilateral, pero muy relativo en sus alcances. Los gastos militares menguaron drásticamente, el personal militar se redujo y los militares perdieron su antiguo prestigio e influencia, en su momento muy considerable. Sin embargo, durante la previa dictadura militar Argentina había invertido tan exageradamente en armas, que aun hoy las estadísticas del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres parecen indicar que el poderío bélico de Argentina es superior al chileno. Según tales estadísticas Argentina aún tiene más aviones de combate y tanques pesados y livianos que Chile²³.

21 No obstante, el grado de liberalización del pensamiento de los altos mandos argentinos es tal que, por ejemplo, oficiales superiores de la armada reconocen que el portaviones argentino (cuya puesta a punto requeriría una inversión no menor a los 70 millones de dólares) no es necesario para la defensa nacional, aunque fieles a su interés corporativo, subrayan que sería de un inmenso valor simbólico en el caso de su participación en una coalición internacional. Más recientemente, el portaviones argentino ha sido puesto a la venta por una decisión política que ha contado con el acuerdo de las autoridades de la Armada.

22 Spector, L.S., **Nuclear Ambitions**. Cambridge, MA: Ballinger / Carnegie Endowment, 1990.

23 Según el op.cit. del International Institute of Strategic Studies Argentina posee 266 tanques de batalla principales y 166 tanques livianos, en comparación con los 136 y 81 de Chile, respectivamente (naturalmente, esto no incluye las recientes adquisiciones de tanques por parte de Chile). La Armada argentina posee 2 submarinos, 6 destructores y 7 fragatas, en comparación con 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 Aérea

A partir de las fuentes publicadas es imposible saber, claro está, cuántas de estas unidades están fuera de servicio. Además, es muy probable que el equipo chileno sea más moderno, y existen informaciones que indican que Chile posee un *stock* mayor de municiones que Argentina.

Por cierto, cualquier entrevista con oficiales superiores argentinos sobre posibles desequilibrios militares del Cono Sur da lugar a enfáticos comentarios en relación a que las estadísticas no reflejan el estado de los equipos militares. Para ello sería necesario comparar la porción del presupuesto militar dedicada al mantenimiento durante un periodo de por lo menos cinco años. En Argentina durante el último quinquenio los gastos en personal (sueldos y pensiones) han representado entre el 70 y el 80% del presupuesto de cada una de las fuerzas.²⁴ El resto del gasto, que en cifras

-
- argentina tiene al parecer 219 aviones de combate y 11 helicópteros armados, mientras que la de Chile posee 98 aviones de combate y ningún helicóptero artillado (nuevamente, estas cifras no incluyen las adquisiciones recientes). Como se explica en el texto, estas cifras carecen en realidad de significación.
- 24 Resultaría engañoso utilizar el presupuesto total de defensa de Argentina como base para esta comparación ya que, junto con los presupuestos de cada fuerza armada, 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. Por ejemplo, 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 contraer una deuda, que se incluye en la ley anual de presupuesto, pero no en el presupuesto específico de defensa. Con los presupuestos brasileño y chileno hay problemas semejantes. Por ejemplo, al presupuesto chileno de defensa debe agregarse el 10% de las exportaciones anuales de cobre, que se utiliza exclusivamente para aprovisionar a las fuerzas armadas con nuevos equipos. De manera similar, al presupuesto brasileño debe agregarse (entre otros valores) el 8% de las regalías de las explotaciones petrolíferas *off-shore*, que se utilizan para equipar a la marina. Obviamente, esto representa un problema porque no todos los recursos que se agregan al potencial militar por estos medios (contablemente menos que transparentes) son identificables. Entre los oficiales argentinos existe consenso respecto de la necesidad de consolidar el presupuesto de defensa y de lo deseable que sería lograr una transparencia presupuestaria entre los países del Cono Sur, pero aparentemente hay poco entusiasmo para tales medidas en Brasil y Chile. Es interesante observar que esta idea es equivalente a la propuesta de la OTAN a los ex-miembros del antiguo Pacto de Varsovia, que ha sido aceptada por casi todos ellos, incluso, más recientemente, Rusia. Esta idea argentina también se parece a la

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 recorte presupuestario sucesivo.

Otro argumento frecuente es 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 predomina la creencia que Argentina está 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. Aparentemente, Chile ha preparado cuatro Boeing 707 para operaciones de reabastecimiento de combustible y los F16 que están en proceso de adquisición por la Fuerza Aérea chilena van a estar preparados para ser reabastecidos.

Similarmente, los destructores chilenos clase County, de origen británico, diseñados en un principio para servir como unidades de comando para un grupo de superficie antisubmarino, fueron equipados posteriormente con misiles MM-38 Exocet que les permiten hundir destructores a una distancia de 42 kilómetros; con misiles de superficie-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-aire Sea Cat MK2 guiados por radar y medios ópticos (5 kilómetros de alcance); con misiles de superficie-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-superficie y superficie-aire); con cañones de 20 mm Oerlikon MK9 de superficie-aire (800 tiros por minuto); con torpedos MK32 de 324 mm, y con helicópteros NAS 332 Super Puma/Cougar, 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, así como con el sistema chileno-británico

propuesta de 1990 de la OTAN para la estandarización de todos los presupuestos de defensa.

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 no pueden compararse con los destructores argentinos, mientras que estadísticamente figuran en la misma categoría que antes. Además, la mayor parte del proceso de modernización tuvo lugar en los astilleros chilenos ASMAR, lo que le otorga a Chile una ventaja comparativa adicional. Un caso similar puede ser alegado 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. En el desequilibrio así generado, el embargo de armas británico contra Argentina y el permanente aprovisionamiento británico a Chile han pesado fuertemente.

Cualquiera que sea el caso, no hay duda de que la percepción prevaleciente tanto en los círculos militares como periodísticos de Argentina es que existe un serio y creciente desequilibrio a favor de Chile. Que esta percepción sea funcional a los intereses de los militares no invalida por sí sola la evaluación, ni mucho menos la relevancia de la percepción misma. La percepción del desequilibrio creciente, por otra parte, se ve fortalecida por el hecho de que el gobierno chileno parece menos comprometido que el argentino con una posible política de control de los niveles de armas convencionales y con la adopción de auténticas medidas de construcción de confianza en este campo. Brasil mantuvo una posición semejante a la chilena con respecto al control de armamentos en la subregión, si bien la situación ha comenzado a cambiar gradualmente a partir de que en 1996 se iniciaran conversaciones al respecto en el seno del Grupo de Río sobre la base de una propuesta preliminar mexicana que, probablemente, será tratada en el marco de la OEA en un futuro próximo.

Divergencias entre el pensamiento estratégico argentino y chileno

Por cierto, aunque se han logrado grandes progresos en el campo del control y la prohibición regional de armas nucleares, químicas y bacteriológicas, existen fuertes resistencias en la subregión al control de armas convencionales. La Constitución chilena actual establece una cuota fija destinada al reequipamiento militar

y, no obstante los cambios señalados en la actitud de Brasil, este país ha sido tradicionalmente celoso de su autonomía en este plano.

En cierta medida, las diferencias entre Argentina, Brasil y Chile en este campo y en el ámbito más amplio de las concepciones estratégicas han estado vinculadas a las diferencias en los procesos de redemocratización de estos tres países del Cono Sur. En Argentina, la transición a la democracia tuvo lugar en el contexto de una derrota bélica y una severa crisis económica, y generó un colapso del prestigio y el poder político de los militares. Aunque Alfonsín tuvo sólo un éxito parcial en la neutralización de las fuerzas armadas como factor político, durante el gobierno de Menem los sectores *carapintadas* fueron definitivamente derrotados tras la rebelión del 2 de diciembre de 1990. El llamado sector *institucionalista* logró consolidarse en la conducción de cada fuerza, restableciendo la disciplina y manteniendo desde entonces una subordinación no condicionada a las autoridades constitucionales, no obstante la extremadamente restrictiva situación presupuestaria y salarial que se ha mantenido a lo largo de estos años.

Nada parecido ocurrió en Brasil ni en Chile. En el país andino los militares no sufrieron una derrota bélica, fueron relativamente exitosos en su administración económica y retuvieron una enorme cuota de poder interno cuando entregaron el gobierno a las 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 adversario de los gobiernos militares, pero los militares retuvieron un poder de veto contra cualquier acción del gobierno civil que pudiera afectar seriamente sus intereses.

En Brasil la situación ha sido diferente ya que las fuerzas armadas han mantenido una vinculación estrecha y armoniosa con las élites política y diplomática, y se han mantenido también plenamente integradas al sistema político. En este sentido, la distinción civil-militar en el contexto de la transición brasileña no ha tenido el significado ni las connotaciones que habitualmente adquiere en otros contextos.

Desde esa perspectiva ha habido mayor afinidad y puntos de vista en común entre los gobiernos civiles de Argentina y Chile que entre el gobierno de Brasil y los primeros. Sin embargo, mientras los gobiernos civiles de Chile se han visto limitados por el peso político de las fuerzas armadas y las restricciones legales heredadas del período autoritario precedente, debiendo ser en conse-

cuencia particularmente cautos y mesurados en terrenos tales como las políticas de seguridad regional y control de armamentos²⁵ (no obstante su presunta afinidad con las pautas promovidas por Argentina en ese terreno), las autoridades civiles de Brasil, luego de un período en que predominó un consenso contrario a los enfoques de seguridad regional promovidos por Argentina, realizaron bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso avances de notable importancia hacia posiciones convergentes con Argentina, e incluso han promovido políticas que trascienden el marco de lo que técnicamente se entiende por *seguridad cooperativa*, como se muestra en la sección siguiente.

Más aún, algunos sectores de la coalición gobernante chilena han promovido la construcción de una "política de estado" (denominada de este modo en oposición a lo que serían las políticas gubernamentales de corto plazo) en diversos campos, especialmente el de las políticas exterior y de defensa. Según los promotores de tal iniciativa, la misma requeriría un consenso civil-militar básico que a su vez sólo sería posible obtener sobre la base de un *quid pro quo* con el poderoso *establishment* militar local. Este *quid pro quo* consistiría básicamente en que los militares aceptaran la democracia y la subordinación a la autoridad civil, a cambio de que la elite política civil aceptara a su vez el pensamiento geopolítico militar, especialmente de cara a las posturas sustentadas por Argentina. De tal manera, funcionarios e intelectuales chilenos tanto de centro como de centroizquierda han intentado justificar las adquisiciones de armamento por parte de su país señalando que:

1. Si Argentina constituyó un peligro para Chile en 1978, es concebible que en algún momento vuelva a serlo. La construcción de confianza entre Chile y Argentina sólo puede tener lugar muy gradualmente²⁶.
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 aún subsisten actitudes irredentistas antichilenas, emergentes de pérdidas

25 Sobre este tema, véase Fontana, A., "Relaciones cívico-militares y agenda de seguridad en América Latina", en Rodríguez Giavarini, A. (comp.), **La Argentina y la Situación Internacional**, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

26 Este punto de vista surgió con claridad en la reunión entre funcionarios y especialistas de ambos países realizada en Santiago de Chile en noviembre de 1994, con el auspicio de FLACSO-Chile y la Universidad Torcuato Di Tella.

territoriales sufridas en el siglo XIX. Si una guerra limitada tuvo lugar entre Perú y Ecuador en 1995, es evidente que Chile no puede darse el lujo de reducir su poderío militar.

De tal modo, y aunque resulte paradójal, llegado el momento de evaluar las políticas argentinas, funcionarios e intelectuales del centro y el centroizquierda chilenos han tendido en algunos casos a adoptar una postura coincidente con la de sus militares, y han mirado incluso las iniciativas más pacíficas de Argentina a través de un lente paranoide. Tal fue el caso de la eliminación del servicio militar obligatorio en Argentina, que en su momento fue interpretada por estos sectores como una política potencialmente peligrosa destinada a una profesionalización de la tropa. Ante el argumento aclaratorio de que esa decisión debía ser analizada en el contexto general del desarme argentino (aceptación de salvaguardias nucleares, desactivación del Cóndor II, reducción del presupuesto militar, desmantelamiento de las industrias de armamentos, etc.), el contra argumento fue que la misma justificación de la medida, tal como había aparecido en el decreto publicado en el *Boletín Oficial*, explícitamente decía que su objetivo era la profesionalización de las fuerzas armadas de Argentina. Cuando se respondió que a los chilenos debería resultarles obvio que el Presidente argentino se vio 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 arguyeron que no se puede pretender que los intelectuales ni los militares chilenos crean a los argentinos cuando éstos aducen que su presidente *miente* al sostener que su intención es fortalecer a los militares argentinos.

De manera similar, la participación argentina en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ha sido interpretada como una adquisición de experiencia militar potencialmente peligrosa²⁷. Por cierto, si las ideas en materia de seguridad

27 Al respecto, resulta interesante observar el contraste entre una interpretación realizada desde una óptica occidental y una realizada desde una perspectiva "tercermundista." Por ejemplo, en una entrevista del año 1994, sir Brian Urquhart, ex subsecretario general de las Naciones Unidas, destacó 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, un investigador de la Universidad

y defensa prevalecientes en sectores chilenos de centroizquierda se han vuelto fuertemente militarizadas, sus consecuencias no han de ser auspiciosas para el futuro de las políticas ciudadano céntricas de Argentina.

La situación resulta más complicada si se considera la disputa territorial pendiente que todavía oscurece las relaciones argentino-chilenas. Desde la redemocratización de Argentina se ha recorrido un largo trecho en la resolución definitiva de los diferendos entre ambos países. La controversia por el 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 resolvieron 23 de los 24 litigios pendientes al inicio de esta gestión (todos ellos insignificantes en términos del territorio y los recursos naturales en juego). Una de las últimas disputas pendientes, la de Laguna del Desierto, fue definitivamente zanjada con la ratificación de la sentencia a favor de Argentina por parte del Tribunal Arbitral, en octubre de 1995. Sin embargo, la situación puede evolucionar negativamente si el congreso argentino se niega a ratificar el acuerdo alcanzado por ambos gobiernos en relación a la última disputa pendiente, es decir, la de Hielos Continentales. Por el momento, estas rémoras del pasado resultan embarazosas para ambos gobiernos a la vez que alimentan los intereses corporativos de los militares de uno y otro país.

La cuestión de los Hielos Continentales ha requerido la intervención legislativa porque el límite entre ambos países por debajo de los glaciares 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 Argentina ha imposibilitado la ratificación del acuerdo alcanzado por ambas cancillerías. Aunque esto 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, y consiguió que aún algunos legisladores justicialistas se opusieran al acuerdo. Por aquel tiempo (fines de 1992) los funcionarios chilenos declararon estar preocupados por la ratificación argentina, y se daba por sentado que no habría mayores problemas en conseguir la ratificación chilena. Sin embargo, después del fracaso del poder

Nacional Autónoma de México llamó "mercenarias" a las fuerzas argentinas de mantenimiento de la paz.

ejecutivo argentino en conseguir la ratificación, han surgido dudas acerca de la evolución del ánimo del congreso chileno al respecto, que supuestamente ya no estaría tan entusiasmado con el acuerdo como antes. Si se modificara el equilibrio de fuerzas legislativas argentinas 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 del todo 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, incluido el 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 retractarse de su apoyo inicial. La oposición legislativa estimuló a su vez 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 realimentación entre pasiones nacionalistas y oportunismo político hizo imposible la ratificación en 1992. A último momento, cuando la derrota era segura, el gobierno decidió posponer la acción legislativa en espera de una mejor oportunidad. Los intentos de ratificación de fines de 1996 y principios de 1997 sufrieron un destino similar. Claramente, el caso muestra de qué manera 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 por parte de ambos Estados²⁸. Mientras esta situación no se solucione, existen condiciones potenciales para el deterioro de relaciones y una nueva carrera armamentista.

Afortunadamente, este potencial negativo ha sido en gran medida neutralizado por la creciente interdependencia comercial e integración física entre ambos países. En los últimos años el

28 Véase Escudé, C., **La Argentina, ¿Paria Internacional?** Belgrano, Buenos Aires, 1984; **La Argentina vs. las Grandes Potencias: El Precio del Desafío**, Belgrano, Buenos Aires, 1986, ensayos 3 y 4; "Argentine territorial nationalism", en **Journal of Latin American Studies**, Mayo 1988; **Realismo Periférico**, *op. cit.*, cap. 4; **Education, political culture and foreign policy: The case of Argentina**, Duke-UNC Working Paper Series on Latin America, Durham, Noviembre 1992.

comercio bilateral creció un 500%, nuevos caminos han conectado a los dos países, considerables inversiones chilenas se han realizado en Argentina, y un proyectado gasoducto aumentará la dependencia chilena del gas natural argentino. Sin embargo, las visiones estratégicas dominantes en los dos países continúan siendo distintas. Los chilenos, que han sido muy exitosos en su inserción en la economía mundial a través de sus exportaciones, han elegido no obstante un curso relativamente aislacionista en asuntos políticos internacionales, muy diferente del comportamiento argentino. En parte, esa política se ha debido a una escasa disposición del Estado chileno a tomar medidas que eventualmente afecten la autonomía de las fuerzas armadas y ocasionen reacciones contrarias en las mismas. Esto ha resultado especialmente claro en las conversaciones sobre la posible transformación del sistema de seguridad colectiva del hemisferio, que el gobierno chileno ha rehusado vincular a discusiones acerca de su propio sistema de defensa. El gobierno y las fuerzas armadas chilenas no sólo han estado claramente en contra de las sugerencias extra-oficiales provenientes de Argentina en cuanto a la futura creación de una brigada bilateral (argentino-chilena) o trilateral (argentino-brasileño-chilena), análoga a la brigada franco-alemana. También se han opuesto a su propia participación en misiones internacionales.

No obstante, recientemente han surgido expectativas muy moderadas de un gradual cambio positivo en estos terrenos, probablemente motivado por la influencia del acercamiento y la creciente cooperación militar entre Argentina y Brasil. Esto se reflejó en una reunión inter-regional sobre temas de seguridad realizada en Quito en noviembre de 1996, cuando un oficial chileno luego de presenciar la exposición de un oficial argentino sobre los ejercicios conjuntos realizados por los ejércitos de Argentina y Brasil expresó ante el auditorio que consideraba tales ejercicios uno de los eventos más importantes que habían ocurrido en nuestro medio en materia de seguridad regional. Agregó que haría una recomendación a sus superiores, a título personal, en el sentido que este tipo de cooperación debería ser estudiada en detalle y Chile no debería marginarse de la misma. Sin embargo, para que sean significativos estos cambios deben traducirse en políticas concretas que no cabe esperar surjan de un día para otro.

A pesar de su propio éxito como "Estado comercial," la mayor parte de la dirigencia chilena aún parece percibir a su país como un actor en un mundo donde las relaciones interestatales son mejor

descritas por las premisas del modelo realista de relaciones internacionales. Por el contrario, aunque hasta ahora en la esfera económica Argentina ha sido menos exitosa como Estado comercial, en materia de política exterior su gobierno ha optado por políticas que se corresponden claramente con el tipo ideal del *trading State* descrito por Rosecrance.

Divergencias en el pensamiento estratégico argentino y brasileño

El pensamiento estratégico que predominó hasta hace poco en los *establishments* gubernamentales, diplomáticos y militares de Brasil no pudo ser más diferente del preponderante en Argentina. Este notable contraste condujo a varios intentos brasileños de influir sobre diversos ámbitos del quehacer político y académico de Argentina con lo que consideraban la "buena doctrina". Debido entre otras razones a la creciente importancia económica y política del MERCOSUR, existieron en su momento condiciones favorables a tal empresa.

En ese marco, varias delegaciones brasileñas visitaron Buenos Aires con el propósito de difundir un punto de vista según el cual:

1. Ya no existen razones para temer un peligro para la seguridad procedente de países vecinos (el gobierno argentino ha estado de acuerdo con esto, 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 (el gobierno argentino ha mantenido una postura que discrepa con este argumento).
3. El auténtico problema de seguridad para los países del Cono Sur emerge de Estados Unidos (el gobierno argentino está fuertemente en desacuerdo con esta premisa).

A título de ejemplo, en un seminario que tuvo lugar en junio de 1994 y al que asistieron distinguidos miembros del Instituto Brasileño de Asuntos Estratégicos (IBEA), se señaló claramente que el problema más importante que enfrentaban los países de la región provenía de la combinación del subdesarrollo con la política hegemónica de Estados Unidos. Se afirmó asimismo que esta

política hegemónica tenía lugar en un contexto de globalización económica y de ensanchamiento de la brecha entre los países pobres y los países ricos, y que entre otros mecanismos para mantener el *statu quo* Estados Unidos operaban para obstruir la adquisición de alta tecnología por parte de países como Argentina y Brasil.

Más aún, se alegó que el aspecto militar de esta política era la seguridad cooperativa, que cristaliza la hegemonía de 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, los participantes brasileños se manifestaron 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 debían unirse para estar en mejor posición frente a los poderosos, resistir todos los intentos de subordinar o debilitar sus instituciones militares, mantener sus identidades nacionales claramente diferenciadas y, muy especialmente, obtener acceso a la alta tecnología que les es negada.

Más específicamente, el doctor Liveiro Farero²⁹, 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, y destacó que aún no ha sido suficientemente discutido el papel que los países de la región le permitirán desempeñar a Estados Unidos. Enfatizó los intentos hegemónicos de este país y dijo que existía una clara confrontación potencial entre “el Plata y el Norte.”

A su vez, el almirante Amaral (ex jefe de la armada brasileña) hizo hincapié en las políticas hegemónicas de Estados Unidos e implícitamente cuestionó las políticas argentinas de apoyo a una *pax Americana*, de apoyo a la hegemonía de Estados Unidos y de adhesión a un proyecto de seguridad interestatal que, en su opinión, es promovido y liderado por Estados Unidos. Por su parte, un oficial brasileño en servicio activo destacó los peligros de la globalización y de la erosión de la soberanía, mientras que el general Texeira (ex jefe de planeamiento del Ejército) subrayó que los peligros para la seguridad no son endógenos a la región sino que provienen de afuera de ella.

29 El Dr. Ferreira no estuvo personalmente en la reunión, pero envió una ponencia escrita que fue leída en su nombre.

Finalmente, el doctor Pereyra (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 por lo tanto es extremadamente peligroso pues conduce inevitablemente a la erosión de la soberanía estatal.

Resulta bastante claro que esta visión supone, en última instancia, que el objetivo prioritario de los Estados es la acumulación de poder estatal. Como tal, se contrapone a la ideología ciudadanocéntrica que inspira las políticas argentinas, la cual subordina el poder y la soberanía estatal al bienestar ciudadano, la libertad y la democracia.

Conclusiones muy similares respecto del pensamiento dominante en Brasil y su divergencia con el argentino se desprenden de la conferencia dada por el prominente politólogo y hombre público brasileño Helio Jaguaribe durante un desayuno de trabajo en septiembre de 1994. Durante esta sesión académica Jaguaribe alabó al MERCOSUR porque, en su opinión, otorgará a los países del Cono Sur una mayor "capacidad para tomar represalias" y "autosuficiencia temporaria" frente a las políticas de las grandes potencias. Además, y específicamente respecto de la seguridad internacional, sostuvo que "países débiles como los nuestros" necesitan de una salvaguardia militar contra la creciente tendencia a la intervención. Sostuvo asimismo que se precisa contar con la capacidad de infligir un daño considerable a cualquier 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 cree que Argentina debería asimismo desarrollar el suyo. También opinó que el MERCOSUR debe tener un plan de defensa que incluya el despliegue de un número de misiles en torno a su perímetro.

No cabe duda de que el presidente Cardoso ha moderado la influencia de este tipo de visiones en la política brasileña. Sin embargo, las opiniones citadas ilustran con claridad que las nociones en materia de seguridad y de política exterior que orientaban al gobierno brasileño en ese momento eran opuestas a las que sustentaban las políticas de seguridad internacional de Argentina. Por supuesto, existe una dimensión de seguridad en la política exterior centrada en el ciudadano. El hecho de que el gobierno argentino es consciente de ello está ilustrado por su preocupación por las continuas adquisiciones de armamento por parte de Chile, que aunque hasta el presente no han sido alarman-

tes, han requerido creciente atención. Empero, en contraposición con un enfoque Estadocéntrico, las políticas ciudadanocéntricas de un país en vías de desarrollo tienden a alejarse en la máxima medida posible de inversiones tan improductivas como una carrera armamentista o el desarrollo de un submarino nuclear, para no mencionar el despliegue de misiles en su perímetro.

El desmantelamiento del Cóndor II es la mejor ilustración del enfoque centrado en el ciudadano que ha orientado las políticas de Argentina: fue desactivado porque el riesgo de proliferación que representaba inevitablemente iba a ser sancionado por Estados Unidos, a un costo enorme para el bienestar del argentino medio, mientras que la continuidad de su desarrollo sólo beneficiaría a la vanidad de un sector militar y de algunas otras élites. En agudo contraste con esta actitud se encuentra la opinión de importantes diplomáticos brasileños, quienes sostuvieron ante uno de los autores de este trabajo, durante el transcurso de un seminario, que la desactivación del Cóndor II había sido totalmente gratuita y que Brasil “no haría algo tan estúpido” como eso. Esta afirmación adquirió aun mayor relevancia después que en junio de 1995 la Casa Blanca confirmara que Rusia había vendido sofisticada tecnología misilística a Brasil y que temía que ésta fuera utilizada para el programa de desarrollo misilístico iniciado en 1992³⁰.

Otra evidencia de la divergencia en materia de pensamiento estratégico entre Brasil y Argentina tuvo lugar durante una reunión sobre temas de seguridad del Cono Sur realizada en septiembre de 1994 con el auspicio de FLACSO-Buenos Aires y ForoSur. En este caso, los participantes brasileños expresaron que en su opinión la adquisición de mayores poderes de intervención por parte de las Naciones Unidas o la OEA, tal como se puso en práctica, por ejemplo, en Haití, no era aconsejable, y que el Consejo de Seguridad no debería estar dotado de tanto poder. Por su parte, Argentina ha sido uno de los pilares y principales partícipes de la operación en Haití y ha apoyado sostenidamente el fortalecimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La opinión brasileña ha tendido a subestimar la posibilidad de eventuales conflictos intra-latinoamericanos, si bien Argentina ha percibido como sincera y ha compartido plenamente la afirmación referida a que, en términos generales no existe motivo para

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

suponer que alguno de los Estados importantes de América del Sur atacará a otro. Pero, al mismo tiempo, Brasil tanto como Chile han sostenido posturas inclinadas a la acumulación de poder estatal y a un concepto tan absoluto de la soberanía como sea factible en el mundo actual. En consecuencia, ambos Estados han sido hasta hace poco reacios a una instrumentación plena del concepto de seguridad cooperativa, que implica que los Estados renuncien parcialmente a su autonomía en materia de seguridad y se comprometan a sistemas de consulta, coordinación e intercambio de información en este terreno. Por tal motivo, no obstante las sucesivas iniciativas argentinas, las MCM instrumentadas en la subregión se han limitado durante un largo período a medidas inocuas desde el punto de vista militar.

Por otra parte, en los casos de contactos militares entre Brasil y Argentina los oficiales brasileños -al contrario de los chilenos- han sido extremadamente abiertos y transparentes acerca de los temas vinculados a la defensa. Han revelado una excelente disposición a evacuar toda duda que pudiera surgir entre los militares argentinos, han abierto generosamente sus instalaciones, y han llevado la cooperación -aún durante el período de mayor distancia entre las visiones estratégicas de ambos países- al punto de permitir que aviones argentinos operen desde el portaaviones brasileño bajo las órdenes de un oficial argentino. Sin embargo, toda vez que se sugirió que este tipo de medidas fueran institucionalizadas, la reacción fue negativa o al menos de reserva. Esta actitud no se debió a una renuencia a la transparencia, sino más bien a una resistencia a la contracción de toda *obligación formal* de transparentar, que limitaría el grado de autonomía de las fuerzas armadas brasileñas. Los militares del Brasil perciben toda limitación de su autonomía frente a sus vecinos (por medio de la institucionalización de MCM) como una ganancia neta para las pretensiones hegemónicas estadounidenses. No sorprende por lo tanto que una de sus prioridades sea evitar toda injerencia estadounidense en la subregión, objetando incluso al proyecto de desplegar una fuerza de ciento veinte estadounidenses en Paraguay para una operación de apoyo al control del narcotráfico³¹.

Aparentemente, otro motivo de reserva frente a las medidas de construcción de confianza ha sido -tanto en el caso de los brasi-

31 Este dato fue revelado a los autores por oficiales superiores del ejército, en entrevistas separadas.

leños como de los chilenos- la percepción de que tales políticas atentan contra los intereses corporativos de las instituciones militares, en particular de sus industrias de armamentos. Argentina y sus propuestas cooperativas constituyeron en su momento un modelo peligroso, no para la seguridad de los países vecinos, sino para los intereses corporativos de sus instituciones militares. Hay, por supuesto, una importante diferencia entre los militares brasileños y chilenos en este campo, dado que en el caso chileno este fenómeno está acoplado a disputas territoriales pendientes con todos sus vecinos inmediatos, mientras que Brasil no mantiene disputas de este tipo.

Sin embargo, sería un exceso de simplificación reducir la actitud brasileña respecto de las MCM a la defensa de estrechos intereses corporativos militares. Probablemente también estuvo condicionada por persistentes visiones de Brasil como potencia mundial, de un modo no muy diferente de las visiones que afectaron a Argentina en una etapa previa de su historia reciente. Por cierto, a pesar de que el total agregado del producto bruto interno y del comercio exterior de los cuatro países del MERCOSUR más Chile y Bolivia no alcanza a un 5% del total mundial de ambos conceptos, el ex ministro de finanzas brasileño, Ricupero, declaró en su momento que el MERCOSUR debería convertirse en uno de los polos de poder de un mundo multipolar.

Ciertamente, las diferencias en el pensamiento estratégico de los militares y los gobiernos de Argentina y Brasil han estado en alguna medida condicionadas por las diferentes circunstancias e intereses de ambos países. Entre ellas pueden mencionarse:

1. La mayor vulnerabilidad financiera de Argentina.
2. La importante industria de armas brasileña, cuyas exportaciones, naturalmente, Brasil ha procurado defender y alentar. En este sentido, Brasil ha mantenido un conflicto de intereses con Estados Unidos (y, objetivamente, con la mayor parte de la comunidad interestatal). Esta ha sido una razón importante para la resistencia de Brasil a los enfoques cooperativos en materia de seguridad, así como una fuente adicional de sensibilidad ante cuestiones que afecten la soberanía.
3. La oposición de Brasil a los esfuerzos de la comunidad internacional por controlar la conservación de sus selvas, lo que también genera una sensibilidad especial a la erosión de la soberanía estatal.
4. El interés de Brasil por llegar a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El pensamien-

to prevaleciente en el gobierno argentino es, por el contrario, que la expansión del grupo oligopólico de miembros permanentes más allá de aquellos Estados que son auténticamente grandes potencias es contraproducente para la gobernabilidad del orden internacional³².

Sin embargo, a partir de la asunción de Fernando Henrique Cardoso como presidente del Brasil han sido muy claras las señales de un creciente acercamiento y convergencia entre Argentina y Brasil en los temas aquí examinados. Basta al respecto citar algunos hechos sobresalientes. Hasta hace poco, el gobierno argentino había visto la ausencia de un ministerio de Defensa en Brasil -donde hay un ministerio separado para cada una de las tres fuerzas armadas- como un obstáculo para la cooperación y la coordinación en el campo de la seguridad. Mientras se llevan a cabo gestiones para la eventual creación de un ministerio de defensa, y dando un paso hacia la superación de este problema, el presidente Cardoso elevó el rango de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, un organismo que depende directamente del Presidente, y designó al frente de esa cartera a un diplomático muy prestigioso. Más aún, Cardoso otorgó potestades para la formulación de políticas a la Casa Militar, entidad que forma parte de la Presidencia de la Nación. Más recientemente, el mandatario creó un Comité de Relaciones Exteriores y Defensa de la Presidencia de la República, con facultades para la toma de decisiones políticas.

Por lo tanto, el control civil y la coordinación entre las tres fuerzas armadas han sido fortalecidos y la cooperación regional en materia de seguridad se ha visto facilitada. Otro indicio de ello es el hecho de que a principios de noviembre de 1996 Brasil dio a conocer su nueva política de defensa nacional, la primera formulada explícitamente en el marco del actual régimen democrático brasileño. La Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Presidencia de la República fue quien diseñó la nueva política, que elimina las hipótesis de conflicto con Argentina, y prevé la transferencia de las tropas concentradas en el sur del país hacia la Amazonia.

Poco después, el vicedecano argentino Andrés Cisneros afirmó públicamente que las tropas argentinas y las de Brasil podrán

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

tener un mando único en el marco de la integración militar subregional. Esta afirmación fue pronto secundada por el titular de la Casa Militar de la Presidencia de Brasil, quien señaló que es muy posible que en un futuro cercano se alcancen acuerdos para una integración militar formal en el contexto sudamericano. Una posibilidad para el avance de la cooperación en este campo radica en la coordinación de las contribuciones de ambos países a fuerzas de paz, lo cual generaría rutinas binacionales y procedimientos operativos conjuntos cuyo uso podría ser luego ampliado a otras actividades militares. Algunas previsiones de los ejercicios mencionados parecen encaminarse en tal dirección.

Este proceso ha sido recientemente profundizado con la firma de un Memorándum de Entendimiento entre los gobiernos de Brasil y Argentina en materia de seguridad internacional para el "establecimiento de un sistema efectivo de cooperación, comunicación y coordinación entre las Fuerzas Armadas de ambos Estados." Firmado en abril de 1997 en Río de Janeiro, el memorándum establece un Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional. El mismo está integrado por ambas cancillerías, por el ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto de Argentina, y por la Secretaría de Asuntos Estratégicos, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, y los ministerios de la Marina, el Ejército y la Aeronáutica del Brasil. Pueden participar, asimismo, funcionarios de otros ministerios, quienes serán convocados en función de la agenda de cada reunión.

Estos acontecimientos no han hecho desaparecer las divergencias en el pensamiento y las percepciones estratégicas de ambos países. Pero éstas se han enmarcado en un contexto contrastante con el de los primeros tramos de esta década, aquel momento fundacional en que tuvieron lugar los cambios fundamentales en el contexto internacional y regional, en la política exterior argentina y en la relación entre ambos países. Debido al impacto del liderazgo del presidente Cardoso en Brasil, a su modalidad en la búsqueda de una redefinición de la relación con Estados Unidos, a la entidad asumida por el vínculo bilateral, y a la relación cordial entablada con el presidente Menem, existe ahora una tendencia hacia una mayor convergencia y cooperación en materia de seguridad entre ambos países.

Conclusiones

Aunque Argentina no enfrenta amenazas directas ni inmediatas a su seguridad de parte de Estados vecinos, la continuidad de sus políticas exterior 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 Argentina políticamente bajo su égida y, en menor medida, por conflictos ideológicos dentro de Argentina misma.

La resistencia en el Cono Sur a las propuestas argentinas en materia de seguridad cooperativa a nivel hemisférico, regional, subregional y bilateral ha 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 su creciente cooperación con Occidente, por un lado, y sus limitados progresos en el campo de la seguridad regional, por el otro.

Aunque -como se dijo ya- la seguridad argentina actualmente no está amenazada por sus vecinos, la seguridad de un país se define en gran medida por su entorno regional específico. Los limitados avances en este terreno no sólo representan un problema para 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 (especialmente en lo que se refiere a Chile).

No obstante, debe enfatizarse que con el advenimiento de la administración del presidente Cardoso se ha producido una evolución muy positiva en la actitud brasileña hacia la seguridad cooperativa, hacia las MCM, y hasta hacia la perspectiva de algún tipo de eventual integración militar. Por cierto, los cambios que se han producido entre la primera y la última de las versiones preliminares de este trabajo son enormes, e introducen un grado significativo de esperanzas para el futuro de las garantías de seguridad de largo plazo, en lo que claramente constituye un proceso muy dinámico. Sin embargo, se debe prestar atención al hecho de que lo que ha evolucionado significativamente es la actitud de Brasil hacia Argentina, pero no su búsqueda de un papel de gran potencia. Puede conjeturarse que Cardoso está conduciendo a su país hacia el reconocimiento de que

en la actualidad es muy costoso y difícil rechazar totalmente las demandas internacionales de una mayor transparencia en asuntos de seguridad, y que Brasil ha optado por ofrecer transparencia en un nivel sub-hemisférico, es decir, con la exclusión de Estados Unidos, y en una región geográfica limitada en la que puede aspirar al predominio. Limitada a la subregión, la transparencia brasileña en materia de seguridad no significaría ninguna pérdida real de autonomía frente a los estadounidenses u otras grandes potencias, que es lo que Brasil realmente desea evitar.

Por otra parte, 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 relacionado en absoluto con las políticas de los Estados vecinos, sino que proviene del terrorismo. Por cierto, Argentina no ha sido víctima de agresiones de otros Estados desde por lo menos 1865. 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 en 1994, el centro de Buenos Aires fue víctima de explosiones de enorme poder destructivo, primero contra la embajada de Israel y después contra una de las principales instituciones judías argentinas. La segunda explosión mató a casi noventa personas e hirió a más de trescientas.

Organizaciones fundamentalistas islámicas son los principales sospechosos en estos casos irresueltos, al menos en términos de su inspiración y financiación -en el primero hubo una autoatribución del Hezbollah. Células del Hezbollah han sido identificadas en Argentina, así como 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, en un primer momento rechazó un proyecto multilateral para controlar las actividades de los fundamentalistas islámicos, que hubiera incluido a Argentina, Brasil, Paraguay y también a Estados Unidos, cuyo *know-how* y recursos humanos para la lucha contra este tipo de terrorismo son indispensables para las posibilidades de éxito- dado 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. No obstante, el acuerdo alcanzado por los presidentes de Argentina, Brasil y Paraguay durante la cumbre iberoamericana de octubre de 1995, respecto de la eventual instrumentación de medidas para coordinar la seguridad en la región de la frontera tripartita, alienta

esperanzas de que se produzcan logros significativos en un futuro no distante.

La limitación de la capacidad de controlar el terrorismo se ve agravada por otro factor que es exclusivamente interno. 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 personal local, que podía pasar inadvertido 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, no es inverosímil suponer 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.

Finalmente, otro problema de seguridad que Argentina enfrenta es generado exclusivamente por Argentina misma y surge 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 éstos se han convertido en enérgicos *lobbystas* ante Gran Bretaña para que continúe el embargo de armas contra Argentina. A su vez, el gobierno argentino parece atrapado en su política irredentista por factores políticos internos que están condicionados culturalmente, y que ilustran una vez más cómo la sociedad misma impone un límite a la gobernabilidad. Dado que el embargo de armas contra Argentina se combina con el permanente suministro de armas británicas a Chile, puede decirse que Argentina misma es indirectamente la creadora de una parte de los incipientes desequilibrios militares desfavorables que pueden amenazar su seguridad. No obstante, acuerdos pragmáticos como el alcanzado con el Reino Unido en octubre de 1995 respecto de la exploración y explotación del petróleo en las aguas de Malvinas, alientan esperanzas de que este problema también se resolverá próximamente.

